قانون ضمان حق الحصول على المعلومات في الأردن

دراسة مقارنة مع المعايير الدولية

يحيى شقير



قانون ضمـان حق الحصول على المعلومات في الأردن

دراسة مقارنة مع المعايير الدولية

قانون ضمان حق الحصول على المعلومات في الأردن

دراسة مقارنة مع المعايير الدولية

الطبعة الأولى: 1434 هـ - 2013م
عدد صفحات الكتاب: 114
حقوق النشر: لمركز القدس للدراسات السياسية

الإخراج الفني: ميساء خلف
تصميم الغلاف: دار الفن

مركز القدس للدراسات السياسية

مكتب عمّان
7 شارع حيفا - جبل الحسين
ص.ب 213566 عمّان 11121 الأردنّ
هاتف: 5651931 - 5651932 - 5690567 (6-962+)
فاكس: 5674868 (6-962+)
E-mail: *amman@alqudscenter.org*

مكتب بيروت
عمارة ميزان - شارع الحمرا - ص.ب 6684-113
هاتف: 750282 (1-961+)
فاكس: 750281 (1-961+)
E-mail: *beirut@alqudscenter.org*

www.alqudscenter.org

رقم الإيداع لدى دائرة المكتبة الوطنية: 1436 /5/ 2013
(ردمك) ISBN 978-9957-427-29-0

قانون ضمان حق الحصول على المعلومات في الأردن

دراسة مقارنة مع المعايير الدولية

The Jordanian Access to Information Law

A comparative Study with the International Standards

يحيى شقير

فهرس المحتويات

المراجع:

الملاحق:

توطئة

• عريب الرنتاوي

سجلت السنوات العشر الفائتة، ارتفاعاً ملحوظاً في منسوب الوعي العام بأهمية المعلومات، وضرورتها كمقدمة للعمل والبناء الديمقراطيين وكشرط لهما..والأكثر أهمية، تنامي القناعة بـ«الحق» في الحصول عليها، بكل يسر وسهولة، وبقوة القانون وإلزامه.

في العام ٢٠٠٧، صدر قانون ضمان حق الحصول على المعلومات، ليضع الأردن في صدارة دول المنطقة العربية من حيث إقرار قانون خاص بتيسير الحصول على المعلومات وكفالة هذا الحق قانونياً.. على أن القانون المذكور جاء محمّلاً بالعديد من النواقص والثغرات التشريعية، إن لجهة تشكيل مجلس المعلومات أو «المهل الزمنية» الممنوحة للاستجابة لطلب الحصول على المعلومات، أو لجهة «قوة الإلزام» التي تجعل الإحجام عن تقديم المعلومة، في موعدها المحدد، وبصورة صحيحة وكاملة، انتهاكاً للحق والقانون، يستوجب المحاسبة والعقاب.

ومع أن سنوات ست قد مضت منذ إقرار القانون، إلا أن الطلب على المعلومات ما زال متدنياً، بل وفي أدنى درجاته، ليس من قبل مؤسسات المجتمع المدني والأحزاب السياسية والمواطنين عموماً، بل وحتى من قبل العاملين والعاملات في حقل الصحافة والإعلام..وأظهرت نتائج تقارير ودراسات عدة أجريت بهذا الشأن، بأن قطاعاً واسعاً من العاملين في دوائر الدولة، ومؤسسات العمل الوطني والسياسي والمدني العام، ما زالت تجهل القانون، ولم تعمل على اختباره يوماً.

في ضوء هذه المعطيات، على ما فيها من جوانب إيجابية وسلبية، عمل مركز القدس للدراسات السياسية خلال السنوات الثلاث الفائتة، على محاور ثلاث متوازية: الأول، ويتعلق بإصلاح التشريعات الناظمة لحرية الصحافة والإعلام، ومن بينها قانون ضمان حق الحصول على المعلومات لسنة ٢٠٠٧..والثاني، زيادة الطلب على المعلومات من خلال نشر الوعي بأهمية المعلومات في تمكين مؤسسات المجتمع المدني على اختلافها، من خدمة أهدافها على نحو أعمق وأدق..والثالث: تدريب نشطاء وناشطات هذه المؤسسات على مهارات الحصول على المعلومات وتطبيقات القانون واستخداماته في مختلف محافظات المملكة الأردنية الهاشمية.

ويندرج إصدار هذا الكتاب/الأطروحة، الذي يقدمه مركز القدس للدراسات السياسية اليوم، للزميل الباحث الإعلامي والخبير الحقوقي الأستاذ يحيى شقير، في سياق اهتمام المركز المتراكم والموصول، بقضية نشر الوعي بأهمية المعلومات، وزيادة الطلب عليها، والسعي لإصلاح الإطار القانون لحق الحصول على المعلومات..كل ذلك من منطلق الاهتمام الأوسع والأكبر، بحرية الصحافة واستقلالية وسائل الإعلام من جهة، وبحاضر ومستقبل مشروع الإصلاح السياسي والتحوّل الديمقراطي في الأردن من جهة ثانية..آملين أن يشكل هذا الكتاب، إضافة نوعية جديدة، للمكتبة الأردنية والعربية.

• مدير عام مركز القدس للدراسات السياسية.

شكر وإهداء

أصل هذا الكتاب هو رسالة قدمتها لكلية الحقوق بجامعة الشرق الأوسط نلت بموجبها درجة الماجستير في القانون بامتياز.

ويسعدني أن أتقدم بالشكر والتقدير إلى الأستاذ الدكتور محمد يوسف علوان، الذي شرفني بالموافقة أن يكون مشرفاً على الرسالة، ولتوجيهاته وتعليقاته التي ما بخل بها رغم مشاغله الكثيرة.

كما أتقدم بالشكر لأعضاء لجنة المناقشة المكونة من كل من: الأستاذ الدكتور نزار العنبكي، والأستاذ الدكتور محمد خليل الموسى على قراءتهم للرسالة ومناقشتها وتصويباتهم لما فيه تحسينها.

كما لا أنسى أساتذتي في كلية الحقوق الذين درَّسوني جميعاً، والدكتور غازي خليفة من كلية التربية.

فلهم جميعاً العرفان بالجميل والتقدير.

كما ويسعدني أن أهدي هذه الرسالة إلى أبنائي (من الأصغر للأكبر) ليان ورند ومالك، وزوجتي الذين شجعوني على الدراسة على كِبَر.

المؤلف

الملخص

منذ عام 1990 حدثت زيادة ملفتة في عدد القوانين التي تكفل حق الحصول على المعلومات، ويبلغ عدد الدول التي أقرت تشريعا يضمن هذا الحق 93 دولة حتى الآن. وكانت 75 قد أقرت قوانينها منذ مطلع التسعينات. وكان الأردن أول دولة عربية تقر قانوناً بهذا الشأن وذلك عام 2007 باسم قانون ضمان حق الحصول على المعلومات.

وتبيِّن الدراسة أنه بعد مرور أكثر من خمس سنوات على إقراره لم يعمل القانون على تحقيق الأسباب الموجبة التي كانت خلف إقراره، وتسهيل تدفق المعلومات بالطريقة المأمولة من الحكومة إلى الصحفيين بصفتهم الأكثر استعمالاً للقانون، والمواطنين المستفيدين النهائيين منه. كما تبيِّن أن القانون لا يتوافق مع المعايير الدولية.

كما لم يترافق إقرار القانون مع حملة توعية تعرِّف بوجوده وكيفية الاستفادة منه للحصول على المعلومات، فلم تلتزم معظم الوزارات والدوائر المشمولة بأحكامه في تدريب موظفيها المسؤولين عن تنفيذ القانون على كيفية تطبيقه، ولم يتم تخصيص الموارد الكافية لتدريب الفئات الأكثر استعمالاً للقانون على كيفية استخدامه وتقديم طلبات المعلومات وكيفية التظلم في حال الرفض، ولم يتخذ مجلس المعلومات الخطوات العملية لضمان تسهيل حصول المواطنين على المعلومات، إضافة لعدم إصدار تقارير دورية على الملأ تبيِّن مدى استجابة المؤسسات الحكومية بتقييم المعلومات وحجم الرفض والأسباب وبيان جهود مجلس المعلومات في الترويج للقانون.

وبناء على ذلك تقدم الدراسة مشروع قانون معدِّل للقانون الأردني بما يعمل على تحقيق الأسباب الموجبة التي كانت خلف إقراره، وبما يتوافق مع المعايير الدولية. كما تقدم مقترحات لتعديل القوانين المجاورة له والتي تؤثر على تطبيقه وخاصة قانون حماية أسرار ووثائق الدولة رقم 50 لسنة 1971 الذي يعد العائق الأكبر أمام تطبيق قانون ضمان حق الحصول على المعلومات.

Abstract

Scope of Conformity of the Jordanian Access to Information Law with the International Standard

The world is witnessing an increasing demand of passing freedom of information laws (FOI). 75 countries have adopted such new laws since 1990. Jordan was the first Arab country to enact it›s FOI in 2007.

The study found that after five years the Jordanian FOI didn't guarantee the flow of information from the government neither to journalists nor to citizens who are the final beneficiaries.

The Government didn›t pay effective efforts to raise the public awareness on the law. It didn't also allocate enough resources to make enough training to civil servants who are vested in implementing the law.

The study found that the Information Council's (IC) decisions aren't binding regarding complaints from citizens who filed requests and denied their right to access information. IC also keeps in secret its annual report.

The study recommends amendments to the Jordanian FOI to meet the international standards. It also it suggests amendments to other laws which have chilling effect on implementing the Jordanian FOI like the State Secrets and Documents Law and other neighboring laws.

الفصل الأول
مقدمة عامة للدراسة

1- تمهيد:

يعد حق الجمهور في المعرفة وفي الاطلاع على المعلومات من أحد أهم ركائز البناء الديمقراطي لأي دولة في العالم، فالمشاركة الفاعلة للمواطنين تعتمد على المعلومات، وهي أداة أساسية في مكافحة الفساد وكشف أخطاء الحكومات[1]، وبها يتمكن الصحفيون والمنظمات غير الحكومية والمواطنون من تسليط الضوء على الأخطاء وعلى أوجه القصور بما يساعد على معالجتها.

والحق في الحصول على المعلومات هو حق أساسي من حقوق الإنسان، وهو بمثابة أداة لإعمال حقوق أخرى مثل؛ حق حرية التعبير والرأي، وحرية الصحافة، إذ لا يمكن إعمال حق حرية التعبير وحرية الصحافة بدون حق الوصول إلى المعلومات.

كما أن الوصول إلى المعلومات يعد متطلبا سابقا لكل فرد للمشاركة في الحياة العامة في المجتمع واتخاذ قرارات حكيمة من بين عدة بدائل في مسائل مثل الانتخاب والمشاركة في الشؤون العامة للدولة ومناقشة السياسات ومشاريع القوانين، ومراقبة الحكومات، وكشف انتهاكات حقوق الإنسان، وكشف الفساد وترهل أجهزة الحكومة، وتسهيل إقامة المشاريع التجارية والاقتصادية[2]. والمعلومات من أفضل الوسائط للحوار بين المواطنين للوصول إلى أكبر قدر من الاتفاق حول مختلف القضايا السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

وهناك تسميات مختلفة لحق الحصول على المعلومات أبرزها؛ «حرية المعلومات» Freedom of information، أو «الوصول إلى المعلومات» Access to information أو «الحق في المعلومات» Right to information. وهي جمعيها مصطلحات تعني شيئاً واحداً وهو «حق الفرد الذي يعيش

---

(1) Daruwala, M. & Nayak, V. (2009). *Our Rights Our Information*. Empowering people to demand rights through knowledge, Commonwealth Human Rights Initiative. p 10.

(2) Novel, A. S. (2006). *Press Freedom and Poverty*. An analysis of the correlations between the freedom of the press and various aspects of human security, poverty and governance, UNESCO-CPHS Research Project released in July 2006 by UNESCO and the Center for Peace and Human Security, Sciences Po, Paris. p10.

في مجتمع ما أن يحصل على معلومات كافية من الإدارة أو السلطة التي تحكم هذا المجتمع، حول الأمور التي تعنيه ويرغب في معرفتها»[1].

ويعني الحق في المعلومات Right to information[2]:

1- الحق في الحصول على المعلومات؛ The right to access information، ويعني ذلك أن لطالب المعلومات تحديد المصدر الذي سيحصل منه على المعلومات ما دام الأخير راغباً في بثها إليه، ويشمل ذلك رؤية المعلومات في سجلات خاصة إذا كان من غير الممكن الحصول على نسخة منها.

2- الحق في إعلام الآخرين؛ The right to inform ويعني ذلك الحق في التعبير وإعلام الآخرين.

3- الحق في تلقي المعلومات؛ The right to be informed ويعني ذلك الاستعداد لتلقي المعلومات من الآخرين الراغبين ببث هذه المعلومات في الوقت المحدد ومن دون تأخير.

و«تفهم حرية المعلومات بشكل واسع على أنها حق الحصول على المعلومات التي تحتفظ بها الجهات/الهيئات العامة عند الطلب».[3] وهناك توجه عالمي كبير نحو الاعتراف القانوني بهذا الحق، فالدول التي تتوق في مختلف أرجاء العالم إلى الديمقراطية إما قد تبنت قوانين حرية المعلومات أو هي في خضم عملية الإعداد لذلك. وتم في السنوات العشر الماضية تبني حوالي نصف قوانين حرية المعلومات المعمول بها حالياً[4].

ويقع في صلب ضمان التدفق الحر للمعلومات والأفكار بشكل فعلي مبدأ أن الهيئات العامة تحتفظ بالمعلومات نيابة عن الجمهور. وتقول توكل كرمان[5] - الحائزة على جائزة نوبل للسلام - رئيسة منظمة «صحفيات بلا قيود» اليمنية والناشطة بمجال حقوق الإنسان، التي كان لها دور مهم في تبني بلادها لثاني قانون عربي لحق الحصول على المعلومات: «إن الحق في حرية المعلومات

(1) البرغوثي، بلال (2004). الحق في الاطلاع أو حرية الوصول إلى المعلومات، رام الله فلسطين، ص 1.

(2) Valdivina, J. (2005). Regulatory agencies that oversee the right to access public information. In *Comparative Media Law Journal*, Number 5, January-June 2005. Published by Legal Research Institute & National Mexican University. P 137.

(3) مندل، توبي (2003) حرية المعلومات، مسح قانوني مقارن، اليونسكو 2003، ص ث.

(4) مندل، المرجع السابق، ص ت.

(5) *http://www.achrs.org/images/stories/news/pdf/access_information.pdf.*

وتداولها مبني على أساس أن «المؤسسات العامة تحتفظ بمعلومات لا تخصها بل بالنيابة عن العامة»، وأن «الشأن العام هو شأن العامة». وهذا المبدأ يشير إلى ضرورة إدخال آليات فاعلة يستطيع الجمهور من خلالها الحصول على المعلومات ومعرفة ما تعمله الحكومات بالنيابة عنه، وتداولها أي نشرها وتوزيعها، وبدون ذلك ستضعف الحقيقة وستبقى مشاركة الناس في الحكومة مجزأة! وتحتفظ هذه الجهات بثروة هائلة من المعلومات، بيد أنه إذا تم الاحتفاظ بها سراً فإن الحق في حرية التعبير المكفول في ظل القانون الدولي وفي معظم الدساتير يتعرض إلى الانتهاك بشكل خطير»[1].

ووصفت منظمة المادة 19 المعلومات، التي تعنى بحرية التعبير وتتخذ من لندن مقراً لها[2]، بأنها «أوكسجين الديمقراطية»[3]، ذلك أنه «من أجل أن تعمل الديمقراطية، يجب تمكين المواطنين من الحصول على المعلومات ليستطيعوا اتخاذ قرارات لها قيمة»[4]. «وعلى الرغم من توجهها الطبيعي نحو السرية، تدرك الحكومات أنه لم يعد بمقدورها مقاومة ضرورة إصدار تشريع من شأنه ضمان حق المعلومات التي تحتفظ بها»[5].

(1) مندل، (2003)، المرجع السابق, ص أ.

(2) *www.article 19.org.*

(3) ARTICLE 19, (1999).*The Public's Right To Know: Principles on Freedom of Information Legislation*. London.

(4) Welsh, T. Greenwood, W. (2001). *Essential Law for Journalists.* Butterworths, 6th ed. P 305.

(5) مندل، (2003)، مرجع سابق، ص ج.

المبحث الأول: الإطار النظري للدراسة

مرّ حق الحصول على المعلومات في الأردن في عدة محطات نوجزها كالتالي:

أولاً: الميثاق الوطني

كان الميثاق الوطني أول وثيقة أردنية تناولت «حق الحصول على المعلومات». ففي عام 1990 ومع بدء التحول الديمقراطي وإنهاء الأحكام العرفية وعقد الانتخابات البرلمانية قام الملك حسين بتعيين لجنة ملكية مكونة من 60 عضواً لصياغة ميثاق وطني، يرسي قواعد العمل الوطني العام ويحدد مناهجه ويضع نواظم عامة لممارسة التعددية السياسية في الأردن. وضمت اللجنة أعضاءً يمثلون جميع الأحزاب السياسية في البلاد، وفي شهر حزيران عام 1991 عقد مؤتمر وطني تم فيه تبني الميثاق[1].

ويشكل «الميثاق الوطني»، بغض النظر عن قوته القانونية، ضمانة إضافية لحرية التعبير وحرية الصحافة، إذ يتضمن تحت باب الإعلام والاتصال ودوره في تعزيز النهج الديمقراطي ما يلي:-

1 - تعتبر حرية الفكر والرأي والتعبير والإطلاع حقاً للمواطن، كما هي حق للصحافة، وهي حرية ضمنها الدستور، ولا يجوز الانتقاص منها أو انتهاكها.

2 - تعتبر حرية تداول المعلومات والأخبار جزءاً لا يتجزأ من حرية الصحافة والإعلام، وعلى الدولة أن تضمن حرية الوصول إلى المعلومات في الحدود التي لا تضر بأمن البلاد ومصالحها العليا.

ثانياً: قانون المطبوعات والنشر

كما ورد حق الصحفي في الحصول على المعلومات والأخبار في قانون المطبوعات والنشر رقم 8 لسنة 1998 وتعديلاته. إذ تنص المادة (6) من قانون المطبوعات على أنه: «تشمل حرية الصحافة ما يلي:

ج- حق الحصول على المعلومات والأخبار والإحصاءات التي تهم المواطنين من مصادرها المختلفة وتحليلها وتداولها ونشرها والتعليق عليها».

---

(1) معلومات خلفية عن الميثاق ونص الميثاق نفسه موجود على العنوان:
[http://www.Kinghussein.gov.jo/charter-national.html].

وتنص المادة (8) من القانون نفسه:

«أ- للصحفي الحق في الحصول على المعلومات، وعلى جميع الجهات الرسمية والمؤسسات العامة تسهيل مهمته وإتاحة المجال له للاطلاع على برامجها ومشاريعها وخططها.

ب- يحظر فرض أي قيود تعيق حرية الصحافة في ضمان تدفق المعلومات إلى المواطن أو فرض إجراءات تؤدي إلى تعطيل حقه في الحصول عليها.

ج- مع مراعاة أحكام التشريعات النافذة، للصحفي تلقي الإجابة على ما يستفسر عنه من معلومات وأخبار وفقاً لأحكام الفقرتين (أ) و(ب) من هذه المادة وتقوم الجهة المختصة بتزويد الصحفي بهذه المعلومات أو الأخبار بالسرعة اللازمة وفقا لطبيعة الخبر أو المعلومة المطلوبة إذا كانت لها صفة إخبارية عاجلة، وخلال مدة لا تزيد على أسبوعين إذا لم تكن تتمتع بهذه الصفة.

د- للصحفي وفي حدود تأديته لعمله، الحق في حضور الاجتماعات العامة وجلسات مجلس الأعيان ومجلس النواب وجلسات الجمعيات العمومية للأحزاب والنقابات والاتحادات والأندية والاجتماعات العامة للهيئات العمومية للشركات المساهمة العامة والجمعيات الخيرية وغيرها من مؤسسات عامة وجلسات المحاكم العلنية ما لم تكن الجلسات أو الاجتماعات مغلقة أو سرية بحكم القوانين أو الأنظمة أو التعليمات السارية المفعول الخاصة بهذه الجهات».

ويُلاحظ أن قانون المطبوعات والنشر رقم 8 لسنة 1998 وتعديلاته قصر حق الحصول على المعلومات على الصحفي، الذي هو معرَّف في القانون نفسه بأنه: «عضو النقابة المسجل في سجلها واتخذ الصحافة مهنة له وفق أحكام قانونها»، وهو التعريف نفسه المنصوص عليه في قانون نقابة الصحفيين رقم 15 لسنة 1998، أما قانون ضمان حق الوصول إلى المعلومات فهو مصمم للمواطن، أياً كانت صفته أي صحفياً كان أم غير صحفي.

ثالثاً: الأجندة الوطنية

تم تشكيل لجنة «الأجندة الوطنية» بموجب رسالة ملكية في 2005/2/9 ضمن الحديث عن التنمية السياسية والإصلاح ورسم خارطة طريق للإصلاح بشكل عام في الأردن[1]، وضمن محور الإعلام دعت «الأجندة الوطنية» إلى تطوير «إطار عام تشريعي وتنظيمي شامل بهدف التكيف مع التطور التكنولوجي وتقارب وسائل الإعلام والاتصالات وضمان نظام ترخيص واضح وشفاف. كما دعت إلى تكوين هيئة «لتنظيم قطاع وسائل الإعلام والعمل كمظلة لهيئة الإعلام المرئي والمسموع ودائرة المطبوعات والنشر».

---

(1) الأجندة الوطنية *www.nationalagenda.jo*.

وكانت «الأجندة الوطنية» قد أكدت على الحاجة «لإجراء مراجعة شاملة للتشريعات الإعلامية وتلك المرتبطة بها لوضعها في إطار المعايير الدولية لحقوق الإنسان التي يلتزم بها الأردن»[1].

ولم تغير «الأجندة الوطنية» شيئاً في مجال حرية الإعلام والحق في الحصول على المعلومات في الأردن، فقد كشف تقرير للمجلس الأعلى للإعلام (قبل حله عام 2008)[2] حول الحريات الصحفية في الأردن لعام 2007 أن المعيق الأكبر لحرية الصحافة في الأردن هو حجب المعلومات وصعوبة الحصول على المعلومات حيث ذكر ذلك 424 صحفياً من بين 580 تم استطلاع آرائهم[3]. وكان التقرير الذي سبقه لعام 2005 قد أكد أن صعوبة الحصول على المعلومات كان المعيق الأكبر لحرية الصحافة.

(1) *http://www.nationalagenda.jo/tabid/53/default.aspx?Location=1.*

(2) تم إلغاء المجلس بقانون إلغاء قانون المجلس الأعلى للإعلام رقم 57 لسنة 2008.

(3) *http://www.hmc.org.jo/HMC_Public/Nws_NewsDetails.aspx?lang=1&site_id=4&page_id=94&NewsID=153&Type=P.*

المبحث الثاني: قانون ضمان حق الحصول على المعلومات

تعزى فكرة إقرار قانون للحصول على المعلومات في الأردن إلى «رغبة تولدت آنذاك لدى مطبخ صنع القرار في الأردن بسن قانون معلومات يحسن صورة البلاد في مجال حرية التعبير»[1].

وشكّلت «قضية حجب المعلومات أو المماطلة والتسويف في تقديمها للإعلاميين حالة مربكة في مسيرة الإعلام، وكانت دائماً مدار شكوى من الجسم الإعلامي في كافة اللقاءات، حتى وصل الأمر إلى بروز الإشاعة والتشكيك بصدقية أي إجراء وطني، والاعتماد على مصادر معلومات مشوشة، والارتكاز إلى مصادر متباينة وغير صريحة أو واضحة، وكان لا بد من بلورة جهد وطني، يعي أن تطوير الإعلام القائم على الوضوح والصراحة، والدقة والموضوعية، والنزاهة والمهنية العالية ضرورة وطنية تتناسب مع مكانة الأردن، وتتوافق مع متطلبات المرحلة الإعلامية والتكنولوجية المتسارعة»[2]. وقام المجلس الأعلى للإعلام بإعداد مسودة مشروع القانون بمشاركة عدد من الخبراء لم يتجاوز عددهم أصابع اليد الواحدة[3].

وفي ظل هذه الظروف صدر قانون ضمان حق الحصول على المعلومات رقم 47 لعام 2007 بتاريخ 2007/6/17 كأول قانون من نوعه في العالم العربي[4].

وجاء في الأسباب الموجبة لمشروع القانون: «من المعلوم أن أغلب المعلومات موجودة عند السلطة التنفيذية ومؤسساتها، ولترجمة مبدأ الشفافية والمشاركة في اتخاذ القرار يجب التسهيل على الصحفي والمواطن بالحصول على المعلومات لنشرها وإيجاد سوق حر لمناقشتها والوصول إلى أكبر قدر من الاتفاق عليها، لهذا جاء هذا القانون».

1- مشكلة الدراسة:

تتلخص مشكلة الدراسة في أنه بعد خمس سنوات من إقرار قانون ضمان حق الحصول على المعلومات في الأردن لم يُحدث هذا القانون «نقلة نوعية في تدفق المعلومات من الجهات الحكومية لوسائل الإعلام أو المواطنين، كما لم يغيّر القانون من «ثقافة السرية» الشائعة عند المؤسسات الحكومية»[5].

---

(1) *http://www.sahafi.jo/files/d6c0a7e9c2720576312f4bef2c6a3b66e9887ff4.html.*

(2) مقابلة مع أمين عام المجلس الأعلى للإعلام - سابقاً- الدكتور أمجد القاضي. متوفرة على موقع:
http://samaalordon.net/print.asp?NewsID=6029

(3) *http://www.sahafi.jo/files/d6c0a7e9c2720576312f4bef2c6a3b66e9887ff4.html.*

(4) نشر القانون في الجريدة الرسمية بعدد 4831 صفحة 4142 بتاريخ 6/17 /2007.

(5) *http://alarabalyawm.net/Public_News/NewsDetailsaspx?NewsID=8310&Lang=1&Site_ID=2.*

وكشف استطلاع للرأي حول مدى استخدام الصحفيين للقانون نشرته صحيفة «العرب اليوم»[1] «أن 95 % من الصحفيين لم يستخدموا قانون ضمان حق الحصول على المعلومة أثناء تأدية عملهم». وأظهر الاستطلاع، الذي شمل 130 صحفياً من مختلف الوسائل الإعلامية، أن «21 % من المستطلعة آراؤهم يحجمون عن استخدامه نتيجة «مماطلة المؤسسات في الاستجابة لطالب المعلومة»، وبرّر 30 % من العينة عدم استخدامهم القانون «بالجمود في إجراءاته وبنوده». ويرى مندل (2009) «إن عملية طلب المعلومات هي في قلب نظام الحق في المعلومات، فإذا كان حجم الطلبات قليل فيعني ذلك أن هناك خطراً كبيراً بأن النظام غير موات. ومن المهم أن تقدم الطلبات ليس فقط من النخب المتعلمة وإنما من المواطنين جميعهم»[2]. ويقول مفوض المعلومات الأسبق في المكسيك خوان بابلو «إن القانون الذي لا يتم تطبيقه هو قانون ميت»[3] بالمعنى الواقعي de facto وليس بالمعنى القانوني de jure حيث يمكن سقوط النص القانوني بعدم الاستعمال والإهمال.

كما أثيرت عدة انتقادات حول بعض مواد القانون، وعدم توافقها مع المعايير الدولية لحق المعرفة وخاصة قصره حق طلب المعلومات على الشخص الأردني بشرط «أن تكون له مصلحة مشروعة أو سبب مشروع». كما تضمنت الانتقادات كثرة الاستثناءات على حق الحصول على المعلومات في القانون وخاصة المادة 13 منه. ويعزى ضعف القانون أيضاً إلى أنه يتنحى أمام قانون حماية أسرار ووثائق الدولة رقم 50 لسنة 1971 الذي يضع نظاماً كاملاً للسرية وحجب المعلومات، حيث يجعل قانون ضمان حق الحصول على المعلومات أولوية التطبيق للتشريعات النافذة وليس للقانون نفسه، سواء صدرت هذه التشريعات في وقت سابق أو لاحق على إقرار قانون ضمان حق الحصول على المعلومات. ويعد قانون حماية أسرار ووثائق الدولة رقم 50 سنة 1971 أكبر معيق لتطبيق قانون ضمان حق الحصول على المعلومات.

ولكل هذه الأسباب تجيء هذه الدراسة لبيان مدى توافق وتعارض قانون ضمان حق الحصول على المعلومات في الأردن مع المعايير الدولية لحق الحصول على المعلومات.

---

(1) *http://alarabalyawm.batelco.jo/print.php?news_id=265508.*

(2) *Mendel, T, (2008) Implementation of the Right to Information: Lessons for India from Canada, Mexico and South Africa. June 2008. Available online at: http://rti.img.kerala.gov.in/RTI/elearn/StudybyTobyMendel.pdf.*

(3) *http://alarabalyawm.net/Public_News/NewsDetails.aspx?NewsID=8310&Lang=1&Site_ID=2.*

2- أهداف الدراسة:

تسعى هذه الدراسة إلى تحقيق الهدفين التاليين:

1- بيان مدى تعارض قانون ضمان حق الحصول على المعلومات في الأردن مع المعايير الدولية لحق الحصول على المعلومات.

2 -اقتراح التعديلات على القانون ليتوافق مع المعايير الدولية، بما يعمل على تحسين تطبيق القانون وتسهيل تدفق المعلومات من السلطة التنفيذية (جهة الإدارة التي تحتفظ بالمعلومات) إلى الصحفي والمواطن.

3- أهمية الدراسة:

هناك دراسات (Brice & Krug 2002) تؤكد أن مجرد إقرار قانون ليس ضمانة كاملة لتطبيقه وإعماله، حتى في الدول الأكثر ديمقراطية[1]. وبعد الانتقادات التي وُجهت للقانون وعدم فعاليته يبدو أن الظروف أصبحت مواتية لتقبل الحكومة بتعديله خاصة بعد انضمام الأردن إلى «شراكة الحكومة المنفتحة Open Government Partnership (OGP)، التي يعد حق الحصول على المعلومات أحد مكوناتها الرئيسية الأربعة[2]. وبموجب هذه الخطة، التزم الأردن «بتحسين سبل الحصول على المعلومات من خلال اعتماد تعديلات للقانون الحالي لضمان حق الحصول على المعلومات بهدف تحسينه وضمان اتساقه مع أفضل الممارسات الدولية»[3]. وقد وجه وزير التخطيط والتعاون الدولي بتاريخ 12/1/ 2012 رسالة للسفير الأمريكي ستيوارت جونز يستعرض فيها مسودة خطة العمل الأردنية لتطبيق «شراكة الحكومة المنفتحة OGP» التي انضم إليها الأردن، معرباً عن التزام الأردن بتعديل قانون ضمان حق الحصول على المعلومات لتحسين «بنوده ليتوافق مع معايير الممارسات الفضلى الدولي»[4].

---

(1) Krug, P. and Monroe E. Price, M. E. (2002), The Legal Environment for News Media in The Right to Tell, The Role of Mass Media in Economic Development, The World Bank. Washington, D.C. Available online: *http://www.fndc.org.br/arquivos/RelatorioWorldBank.pdf.*

(2) «شراكة الحكومة المنفتحة» عبارة عن مبادرة عالمية لتحسين عمل الحكومات، وجعلها أكثر شفافية وفعالة في مكافحة الفساد، وخاضعة للتدقيق على أعمالها. وأطلقت شراكة الحكومة المنفتحة رسمياً في 20 أيلول 2011 حينما وافقت الحكومات الثماني المؤسِّسة (البرازيل وإندونيسيا والمكسيك والنرويج والفلبين وجنوب إفريقيا والمملكة المتحدة والولايات المتحدة) على إعلان شراكة الحكومة المنفتحة، وأعلنت خطط عملها القطرية. لمزيد من المعلومات عن المبادرة انظر: *http://www.opengovpartnership.org/about*

(3) خطة العمل الوطني للأردن، كانون الثاني 2012، متاح على: *http://www.opengovpartnership.org/sites/www.opengovpartnership.org/files/country_action_plans/Jordan%20Draft%20Action%20Plan.pdf* (تم الاطلاع عليه في 6 نيسان 2012)

(4) نص الرسالة متاح على: *http://www.opengovpartnership.org/countries/jordan*

وعلى ذلك من المؤمل أن تستفيد من الدراسة الجهات التالية:

أ-السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية عند إجراء أي تعديلات على القانون.

ب- الصحفيون: وهم من أكثر الفئات التي يمكن أن تستفيد من القانون للحصول على المعلومات.

ج- المحامون: وتبين تجارب عدد من الدول أن المحامين من الفئات الأكثر استعمالاً للقانون للحصول على المعلومات والوثائق نيابة عن موكليهم.

د- منظمات المجتمع المدني: التي ترغب في الحصول على معلومات تهم المجال الذي تعمل فيه.

هـ-المواطنون: الذين يرغبون في الحصول على معلومات متوفرة في حوزة السلطات الحكومية.

و- الشركات والمستثمرون الراغبون بالاستفادة من المعلومات الموجودة لدى الحكومة بما يساعدهم على اتخاذ قرارات الاستثمار والتوسع فيه.

ز- الباحثون: خاصة طلبة الدراسات العليا منهم الذين يجرون دراسات وأبحاث تتطلب الحصول على وثائق حكومية. وفي المكسيك يجيء الأكاديميون في المرتبة الأولى في تقديم طلبات حق الحصول على المعلومات، يأتي بعدهم المنظمات غير الحكومية Non government organizations (NGOs)[1].

ح- ويمكن أن تستفيد جهات أخرى من الدراسة كالدول العربية الشقيقة، حيث يقوم البنك الدولي (معهد البنك الدولي قسم التنمية الاجتماعية للشرق الأوسط وشمال إفريقيا) بدعم الحوار الإقليمي (2012) للمضي قدما بالوصول إلى المعلومة بمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا: تعزيز التحالفات والتشبيك بين مختلف الجهات المعنية في كل من الأردن ولبنان والمغرب وتونس[2].

4- منهجية الدراسة:

تقوم الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي لأحكام قانون ضمان حق الحصول على المعلومات في الأردن ومقارنتها مع المبادىء العشرة التي تتضمنها المعايير الدولية مع إشارات داعمة لكيفية تطبيق هذه المبادىء في قوانين الحصول على المعلومات في الدول الأخرى والممارسات الفضلى في هذا المجال.

---

(1) The Federal Institute for Access to Information in Mexico and a Culture of Transparency. Annenberg School for Communication, University of Pennsylvania, (2006). Project for global communication studies at School for Communications, University of Pennsylvania. p 55.

(2) انظر نشرة التحالف الخامسة، تشرين الأول 2012، متوفرة على موقع: *http://on.fb.me/ITq76A*

وسيقوم الباحث بتحليل أحكام قانون ضمان حق الحصول على المعلومات في الأردن والقوانين المجاورة التي تؤثر على تطبيقه ومقارنتها مع المبادىء العشرة التي تتضمنها المعايير الدولية. كما سيقوم في ضوء ذلك باقتراح التعديلات على القانون والقوانين الأخرى ليتوافق مع المعايير الدولية. ويستحسن قبل الولوج في الموضوع تقديم لمحة عن ترتيب الأردن في أهم المؤشرات الدولية لحرية التعبير وحرية الصحافة.

5- أسئلة الدراسة:

نظراً لوجود دراسات سابقة ومؤشرات تبين عدم فعالية تطبيق قانون ضمان حق الحصول على المعلومات في الأردن منذ إقراره عام 2007، ستحاول الدراسة الإجابة على السؤالين التاليين:

1- أين يتعارض قانون ضمان حق الحصول على المعلومات في الأردن مع المعايير الدولية للحصول على المعلومات؟

2- ما هي القوانين المجاورة ذات الصلة (ومثالها قانون حماية أسرار ووثائق الدولة رقم 50 لسنة 1971، وقانون الإحصاءات العامة، وقانون حماية البيئة وغيرها) التي تؤثر على تطبيق قانون ضمان حق الحصول على المعلومات في الأردن وأين تتعارض هذه القوانين مع المعايير الدولية للحصول على المعلومات؟

6- حدود الدراسة: تشمل الدراسة قانون ضمان حق الحصول على المعلومات الأردني رقم 47 لعام 2007، والقوانين ذات الصلة والتي تؤثر على تطبيقه خاصة قانون حماية أسرار ووثائق الدولة رقم 50 لسنة 1971، وبعض القوانين الأخرى كقانون الإحصاءات العامة، وقانون حماية البيئة وغيرها.

7- محددات الدراسة: تتحدد نتائج الدراسة بدلالات التعريفات الإجرائية التي ستقدم لمصطلحات الدراسة كما وردت في المعايير الدولية للحصول على المعلومات.

8- مصطلحات الدراسة:

أ- حق الحصول على المعلومات: هناك تسميات مختلفة لحق الحصول على المعلومات أبرزها؛ «حرية المعلومات» Freedomofinformation، أو «الوصول إلى المعلومات» Access to information أو «الحق في المعرفة» Right to know. فالحق في الاطلاع أو حرية الوصول إلى المعلومات، أو الحق في المعرفة أو حرية المعلومة، مصطلحات تعني شيئاً واحداً وهو «حق الفرد الذي يعيش في مجتمع ما، أن يحصل على معلومات كافية من الإدارة أو السلطة التي تحكم هذا المجتمع، حول

الأمور التي تعنيه ويرغب في معرفتها:[1]. (Callamard). (2008); (Daruwala, M. & Nayak,) (V. 2009); Mendel (2007

ب - المعايير الدولية للحصول على المعلومات: توجد عشرة قواسم مشتركة لقوانين الوصول إلى المعلومات والتي يُنظر إليها بمثابة المعايير الدولية الأبرز في هذا المجال[2]. وتَستَند هذه المبادئ إلى قوانين وقواعد إقليمية ودولية تطوِّر ممارسة الدول (كما عُبِّر عنها من بين أمور أخرى في القوانين الوطنية وأحكام المحاكم الوطنية)، إضافة إلى المبادئ العامة للقانون التي تعترف بها مجموعة الأمم. كما تم تطبيق هذه المبادىء على المعلومات التي تملكها هيئات أخرى كالأمم المتحدة والاتحاد الأوروبي[3] والبنك الدولي[4]. وجاءت هذه المبادئ، نتيجة دراسات طويلة وتحاليل واستشارات أشرفت عليها منظمة المادّة 19 التي تتخذ من لندن مقراً لها[5]، وهي:

1. مبدأ الكشف الأقصى Maximum disclosure.
2. ترويج ثقافة الحكومة المنفتحة Open government، والكشف الاستباقي Proactive duty to publish وواجب مساعدة طالبي المعلومات Duty to assist requestors.
3. محدودية استثناءات النشر limited scope of exceptions.
4. الحق الأجدر بالرعاية Overriding right.
5. تحديد الوقت اللازم والمناسب للإجابة على طلب المعلومات Appropriate timelines for responding to requests.
6. إمكانية الطعن بقرار رفض الحصول على المعلومات Right to appeal the refusal application.
7. وجود هيئة مستقلة لضمان حق الحصول على المعلومات Independent body to insure the right of access to information.

---

(1) البرغوثي، بلال (2004). الحق في الاطلاع أو حرية الوصول إلى المعلومات، رام الله فلسطين ص 1.

(2) ARTICLE 19, (1999) *The Public's Right to Know: Principles on Freedom of Information Legislation.* available at: *www.article19.org/work/regions/latin-america/FOI/english elements / index.html.*

وقد تبنى هذه المبادىء مقرر الأمم المتحدة الخاص لحرية التعبير في تقريره عام 2000 المقدم لمفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان.

(3) انظر: توجيهات الاتحاد الأوروبي بشأن الوصول إلى وثائق الاتحاد على الرابط:
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:145:0043:0048:EN:PDF.

(4) انظر: سياسة البنك الدولي في الحصول على المعلومات. متوفر على الرابط:
http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2010/06/23/000333038_20100623232906/Rendered/PDF/548730Policy0n1r1000006601504Rar001.pdf.

(5) *www.article19.org.*

8.تحديد مدة قصوى لحماية المعلومات overall historical time limits

9.التكلفة المعقولة والعادلة Fair cost

10.حماية المسربين لأخطاء الحكومة Leaking and whistle-blowers protection

ج - القوانين المجاورة (ذات الصلة): ورد مصطلح الحقوق المجاورة كثيراً في عدد من القوانين وخاصة قوانين حماية حق المؤلف ومنها على سبيل المثال: قانون حق المؤلف والحقوق المجاورة في سويسرا[1]، وقانون حقوق المؤلف والحقوق المجاورة رقم: 7 لسنة 2002 في دولة الإمارات العربية المتحدة[2]. كما أن هناك ما يُعرف بقضاء الجوار حيث ثبَّت المجلس الدستوري في فرنسا عام 2002 الصحة القانونية لإنشاء قضاء الجوار[3] (وهم قضاة - من المواطنين - غير محترفين عهد إليهم بممارسة جزء محدود من الاختصاصات العائدة للمحاكم البدائية ومحاكم المخالفات». أما مصطلح القوانين المجاورة فلم يرد كثيراً لكونه مصطلحاً فقهياً أكثر منه قانونياً، وقد نحته الباحث ويقصد به لغاية هذه الدراسة «القوانين التي تؤثر على تطبيق قانون ضمان حق الحصول على المعلومات، والقوانين التي يحيل إليها قانون ضمان حق الحصول على المعلومات»، ومثالها ما تنص عليه المادة -2 التعريفات من قانون ضمان حق الحصول على المعلومات: «الوثائق المصنفة: أي معلومات ... المصنفة على أنها سرية أو وثائق محمية وفق أحكام التشريعات النافذة. وما تنص عليه المادة 13 من القانون نفسه: مع مراعاة أحكام التشريعات النافذة، على المسؤول أن يمتنع عن الكشف عن المعلومات المتعلقة بما يلي: -

أ- الأسرار والوثائق المحمية بموجب أي تشريع آخر.

ب- الوثائق المصنفة على أنها سرية ومحمية والتي يتم الحصول عليها باتفاق مع دولة أخرى»[4].

(1) Switzerland Federal Law on Copyright and Neighboring Rights adopted on 9 October 1992 (Status as of July 1, 2008). Available at: http://www.wipo.int/wipolex/en/details.jsp?id=5223.

(2) انظر أيضاً: قانون حقوق الملكية الفكرية مصر رقم 82 لسنة 2002 في مصر، وقانون رقم 22 لسنة 2006 بشأن حماية حقوق المؤلف والحقوق المجـــاورة في البحرين، والقــانون الجزائري رقم 05 - 03 الصــادر في 19 تموز 2003 والمتعلق بحقوق الملكية وما يرتبط بها من حقوق أخرى حق المؤلف والحقوق المجاورة.

(3) روسو، دومينيك. (2006). مجلة القانون العام وعلم السياسة، العدد 1، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع والجزائرية للكتاب. ص 264.

(4) انظر المادة 2 و13 من قانون ضمان حق الحصول على المعلومات رقم 47 لسنة 2007 المنشور في الجريدة الرسمية بعدد 4831 صفحة 4142 بتاريخ 2007/6/17.

9 - الدراسات السابقة:

خضع حق الحصول على المعلومات للبحث لدى كثير من الدارسين الأجانب، لكن الدراسات العربية في هذا المجال نادرة ومحدودة.

أ- الدراسات العربية:

من أهم الدراسات التي تناولت حق الحصول على المعلومات والقانون الأردني الدراسات الآتية:

1- دراسة شقير، يحيى (2001). الحريات الصحفية في الأردن، دراسة مقارنة في التشريعات. عمّان: مطابع الدستور. وهي من الدراسات المبكرة التي دعت إلى إقرار قانون للحصول على المعلومات في الأردن، لكنها لم تتطرق إلى العناصر الرئيسية المطلوب أن يتضمنها القانون، ولم تشر بشكل كاف إلى المعايير الدولية.

2- دراسة البرغوثي، بلال (2004). الحق في الاطلاع أو حرية الوصول إلى المعلومات، رام الله فلسطين. وتتحدث الدراسة عن المبادىء القانونية التي اعتمدتها منظمة المادة 19 وأوصت أن تُؤخذ في الاعتبار عن سنّ القوانين المتعلقة بحق الحصول على المعلومات. والدراسة محاولة مبكرة لتطبيق هذه المبادىء على المجتمع الفلسطيني. وتخصص الدراسة مبحثاً عن حق الاطلاع في حالة دولة كندا. كما تخصص مبحثاً آخر لحق الاطلاع في فلسطين مشيرة إلى التشريعات التي تكفل هذا الحق والقيود عليه. وتخلص الدراسة إلى اقتراح مسودة مشروع قانون للحق في الحصول على المعلومات في فلسطين.

3- دراسة العامري، ممدوح (2008). العلاقة بين الصحافة الأردنية والأمن الوطني. (رسالة ماجستير غير منشورة)، جامعة الشرق الأوسط. عمّان-الأردن. وهي «أول تطبيق أردني في مجال العلاقة بين الصحافة وبين الأمن الوطني»، أشار فيها باختصار إلى قانون الحصول على المعلومات في الأردن وأنه «لا يؤدي الغاية منه أو الهدف منه في إتاحة المجال أمام الصحافة للحصول على المعلومة». وحاول الباحث أيجاد موازنة بين تحقيق الأمن الوطني وحرية الصحافة عبر «استقاء الأخبار والمعلومات من مصادرها الأصلية، وأن تتحرى الصحافة ما يصلها من أخبار»، مضيفاً أنه «لا يجوز فرض قيود على الإعلام والصحافة إلا بالقدر الذي يحفظ الأمن الوطني وبموجب الدستور والقانون». واستخلص الباحث أن» الصحافة الأردنية لم تستفد من أجواء الحرية بالكامل كي تقدم صحافة حرة ومسؤولة لخدمة المصالح الوطنية، والسبب في ذلك أن هيئات التحرير في الصحافة الأردنية فرضت على نفسها رقابة ذاتية فيما يتعلق بالأمن الوطني». والموضوع بحاجة إلى مزيد من البحث لتحديد المقصود بمصطلح «الأمن الوطني» كأحد الاستثناءات المقبولة في عدم الكشف عن المعلومات.

4- دراسة مركز الأردن الجديد للدراسات، (2009). حق الحصول على المعلومات في التشريع الأردني. عمّان. وهي دراسة تناولت حق الحصول على المعلومات في قانون المطبوعات والنشر، وأشارت إلى قانون حق الحصول على المعلومات ودعت الدراسة إلى تعديل القانون «بما يسمح بتمثيل منظمات المجتمع المدني ونقابة الصحافيين في عضوية مجلس المعلومات»، وتعديل المادة 13 من القانون التي «تتوسع في حماية ومنع الكشف عن المعلومات توسعاً مفرطاً».

5- دراسة عليوي، عمر (2011). قانون حق الحصول على المعلومات في الأردن - دراسة مقترنة. (رسالة دكتوراة غير منشورة)، جامعة عين شمس-مصر. وهي أول رسالة دكتوراة تتضمن دراسة وافية لقانون حق الحصول على المعلومات في الأردن ومقارنتها مع التجربتين الأميركية والفرنسية، ودور القانون في تحقيق الحكومة المفتوحة والمشاركة الشعبية في إدارة الشؤون العامة. وتركز الدراسة، التي تقع في 950 صفحة، على تحقيق الشفافية الإدارية لضمان تطبيق قانون الحصول على المعلومات، لكن توصياتها بشأن تعديل القانون عامة.

6- دراسة المدهون، سعيد (2012) الحق في الحصول على المعلومات في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. ولا تعدو أن تكون عرضاً عاماً لآخر التطورات والمستجدات في الجهود المبذولة في سبيل إقرار قوانين تضمن حق الحصول على المعلومات في الدول التي لا يوجد فيها مثل هذا القانون كالمغرب ولبنان، وتحسين تطبيق القانون في كل من الأردن وتونس.

ب- الدراسات الأجنبية:

ومن الدراسات الأجنبية باللغة الإنجليزية التي بحثت في قانون حق الحصول على المعلومات الأردني والمعايير الدولية لحق الحصول على المعلومات ما يلي:

1. دراسة البنك الدولي (1992) Governance and Development التي أشارت إلى أن الشفافية والحصول على المعلومات يدخلان ضمن المبادىء السبعة للحكم الرشيد.
2. دراسة Krug, P and Monroe E. P. (2002) *The Legal Environment for News Media.* Pennsylvania University التي يبين أن فيها بشكل مختصر الانتقادات الموجهة لقانون ضمان حق الحصول على المعلومات الأردني.
3. دراسة البنك الدولي (The Right to Tell, *The Role of Mass Media in Economic Development 2002*) التي تبين وجود علاقة بين حرية الصحافة والحصول على المعلومات ومكافحة الفقر والبطالة.

4. دراسة منظمة المادة 19 (2005) Article 19 لمشروع قانون حق الحصول على المعلومات الأردني قبل إقراره كقانون دائم. بعنوان: Memorandum on Jordanian draft Law on Guarantee of Access to Information. وتقدم الدراسة تحليلاً لمشروع القانون في ضوء التزامات الأردن الدولية خاصة فيما يتعلق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. كما تقدم توصيات لتعديل مسودة القانون ليتوافق مع المعايير الدولية. ونظراً لأن الدراسة أجريت عام 2005 وباللغة الإنجليزية ولم تتم ترجمتها فكان حجم استفادة الحكومة والمشرع منها محدوداً عند مناقشة مشروع القانون.

5. دراسة مؤسسة الأرشيف العربي (Arab Archives Institute 2005) التي أشارت إلى ثغرات في القانون منها عدم استقلالية مجلس المعلومات وكثرة الاستثناءات على كشف المعلومات[1].

6. دراسة ملكاوي، (2010).The New Law on Right to Access Information in Jordan، مؤتمر «المسؤولية المهنية» كلية القانون بجامعة اليرموك 13-15 نيسان 2010، إربد-الأردن. لم يتطرق فيها الباحث إلى المعايير الدولية للحصول على المعلومات، وإن كان أشار بشكل قليل إلى بعض المقارنات مع القانون الأمريكي.

(1) *http://www.alarcheef.com/reports/englishFiles/accessToInformation.pdf.*

الفصل الثاني
المعايير الدولية لحرية التعبير
والتطور التاريخي لحق الحصول على المعلومات

سيتم التعرض في هذا الفصل إلى الخلفية النظرية المتعلقة بموضوع الدراسة الحالية وسيتم تناولها في المبحث الأول الذي سيتم تخصيصه للمعايير الدولية لحرية التعبير، والمبحث الثاني سيتم فيه استعراض التطور التاريخي لقوانين الحصول على المعلومات. وفيما يلي تفصيل ذلك.

المبحث الأول: المعايير الدولية لحرية التعبير

تشكل حرية الرأي والتعبير إرثا إنسانياً، كما أن الرقابة عليها ظاهرة عالمية أيضاً. وهما ظاهرتان متضادتان، لكل منها أهدافها، وحججها ومن يدافع عنها. لكن، إلى أي مدى يمكن أن تصل حرية التعبير (ووسائل الإعلام) وعند أي حد يجب أن تتوقف؟ هذه هي المعضلة التي تحاول الأنظمة القانونية المختلفة في العالم ايجاد توازن دقيق لها، حيث تفرض ضمانات الحرية الإعلامية تحدياً يتمثل في حماية المصالح والحقوق الأخرى التي قد تتعارض وحرية الإعلام.

إن حرية الرأي والتعبير وحرية الصحافة ليست مطلقة ويجوز فرض تقييدات عليها حماية لمصالح أخرى أجدر بالرعاية كالأمن القومي والحفاظ على استقلال القضاء والمحاكمة العادلة والخصوصية. وفي كل الأحوال يتم دائماً محاولة إحداث موازنة بين الحقوق المتنافسة وتغليب أحدها على الآخر.

وستتناول الدراسة المعايير الدولية لحرية الرأي والتعبير خاصة كما جاءت في المادة 19 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948، والمادة 19 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام 1966، وتعليقات اللجنة المعنية بحقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة والتي تشرف على تطبيق العهد، حول المادة 19 من العهد خاصة فيما يتعلق بالالتزامات الإيجابية positive obligations التي تقع على الحكومات والمتمثلة بضمان كشف المعلومات التي في حوزتها للجمهور إلا ما كان منها مستثنى من الكشف حسب المعايير الدولية. ونشأ حق الحصول على المعلومات في حضن حرية التعبير وحرية الصحافة، فالمواطنون المطّلعون يعتمدون على قدرة الصحفيين في الوصول إلى مصادر المعلومات(1).

---

(1) كروغ، بيتر وبرايس، مونرو (2005). البيئة المواتية لوسائل الإعلام، في «الحق في الإبلاغ - دور وسائل الإعلام الجماهيرية في التنمية الاقتصادية، معهد البنك الدولي، دراسات تنموية. الأهلية للنشر والتوزيع، عمّان - الأردن. ص 261.

المطلب الأول: كان الإعلان العالمي لحقوق الإنسان[1] أول وثيقة دولية تنص على «حق كل شخص في استقاء الأنباء والأفكار وتلقيها»[2]. ويذهب البعض إلى أن الإعلان شأنه شأن غيره من إعلانات حقوق الإنسان له تأثير أدبي وفلسفي محض، إلا أنه أخذ يكتسب قوة نظراً لاتساع تطبيقه وإشارة كثير من دساتير الدول وقوانيها إليه. وأكدت محكمة العدل الدولية على أهميته القانونية بقولها أنه بين «المبادىء الأساسية للقانون الدولي»[3]. وذهبت المحكمة الدستورية في ألمانيا إلى أن المبادىء العامة للقانون الدولي تأخذ قوة القانون الاتحادي[4]. ويرى كثير من الباحثين أن الإعلان يعتبر على نطاق واسع «جزءاً من القانون العرفي الدولي» (Coliver 1995)[5]. ويرى بعض القانونيين أن الإعلان أصبح بمثابة «ماجنا كارتا» الجنس البشري[6].

المطلب الثاني: العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية[7]

من المعروف أن المعاهدة أو الاتفاقية الدولية أو الميثاق أو العهد الدولي جميعها عبارة عن نصوص دولية ثنائية أو متعددة الأطراف (إقليمية أو دولية) تتضمن مجموعة من الحقوق والالتزامات التي يجب على الدول أن تحترمها وتعمل على تنفيذها. ويحسُن قبل التطرق إلى معايير حرية التعبير في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية معرفة موقع المعاهدات والاتفاقيات الدولية الخاصة بحقوق الإنسان في النظام القانوني الأردني.

تنص المادة (33/2) من الدستور الأردني: «المعاهدات والاتفاقات التي يترتب عليها تحميل خزانة الدولة شيئاً من النفقات أو مساس في حقوق الأردنيين العامة أو الخاصة لا تكون نافذة إلا إذا وافق عليها مجلس الأمة ولا يجوز في أي حال أن تكون الشروط السرية في معاهدة أو اتفاق ما مناقضة للشروط العلنية». وبمفهوم المخالفة فإن المعاهدات والاتفاقات التي لا يترتب عليها تحميل خزانة الدولة شيئاً من النفقات أو ليس فيها مساس في حقوق الأردنيين العامة أو الخاصة تكون

---

(1) القرار 217 أ (3)، 10 كانون الأول 1948. *http://www.un.org/ar/documents/udhr/*

(2) تنص المادة 19 من الإعلان: «لكل شخص الحق في حرية الرأي والتعبير، ويشمل هذا الحق حرية اعتناق الآراء دون أي تدخل، واستقاء الأنباء والأفكار وتلقيها وإذاعتها بأية وسيلة كانت دون تقيد بالحدود الجغرافية».

(3) د. أحمد فتحي سرور، مرجع سابق، ص 70.

(4)المرجع السابق، ص 72.

(5) Colivar, S. (1995) *The Right to Know, Human Rights and Access to Reproductive Health Information*. Article 19 and University of Pennsylvania Press. P 47.

(6) Article 19 (1993). The Article 19 Freedom of Expression Handbook. London, Uk. P 10.

(7) القرار 2200 أ (21)، 16 كانون الأول 1966، الذي أصبح ساري المفعول في 23 آذار 1976.
http://www1.umn.edu/humanrts/arab/b003.html

نافذة حتى لو لم يوافق عليها مجلس الأمة[1]. ومن المعاهدات والاتفاقيات التي لا يتطلب موافقة مجلس الأمة عليها، ويكتفى نشرها بالجريدة الرسمية مواثيق حقوق الإنسان، ذلك أنها لا تحمّل الدولة شيئا من النفقات ولا تنتقص من حقوق الأردنيين العامة أو الخاصة. وتنص بعض الدساتير على وجوب أن تأخذ المحاكم الوطنية بالاعتبار القانون الدولي في قراراتها في القضايا التي تعرض عليها[2].

ويجب التمييز بين القوة الإلزامية للاتفاقية المتعلقة بحقوق الإنسان بما لها من قوة القانون الداخلي بعد التصديق عليها طبقاً للدستور، وبين الشرعية الدستورية لهذه الحقوق. فالقوة الإلزامية للاتفاقية هي القانون، أما الشرعية الدستورية فهي قوة الدستور أي إعطاء قيمة دستورية لحقوق الإنسان أياً كان مصدرها القاعدي[3].

وهناك عدة قرارات لمحكمة التمييز (حقوق وجزاء) تبين: «إن الاتفاقيات الثنائية أو الدولية واجبة الإلزام ويجب العمل بها وهي أعلى مرتبة من القانون الداخلي في حال تعارضهما»[4]. أي أن المعاهدة تسمو على التشريع الوطني وتعطِّل تطبيقه (سمو تعطيلي). كما تنص المادة 27 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام 1969 على عدم جواز التمسك بالقانون الوطني للامتناع عن العمل بالاتفاقيات الدولية.

ويشكل العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية[5] معاهدة دولية ملزمة International binding treaty، بما يعني سموه على القوانين الوطنية وواجب التطبيق عند التعارض. وهذا يفرض على المشرع الأردني بشكل مباشر عند قيامه بأي تعديل قانوني على القوانين التي لها علاقة بالصحافة والإعلام وتؤثر فيها أن يضع نصب عينيه نص المادة 19 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية وكذلك نص المادة 32 من الميثاق العربي لحقوق الإنسان.

وحسب المادة الثانية من العهد، فإن انضمام دولة إليه يعني قبولها الالتزام بـ:

1 - تبني تشريعات جديدة وتعديل القائم منها لضمان الحقوق المعترف بها في العهد.

---

(1) انظر: قرار - المجلس العالي لتفسير الدستور رقم 2 لسنة 1955.

(2) Kirby. M. (2006). International Law-The Impact on National Constitutions. In American University International Law Review, Volume 21 | Issue 3 Article 1, 2006. in American University International Law Review, Volume 21 | Issue 3 Article 1, 2006.

(3) د. أحمد فتحي سرور، مرجع سابق، ص81.

(4) انظر: تمييز حقوق: القرار: 2426 / 1999 مجلة نقابة المحامين لسنة 2002 ص 1788.

(5) تم نشر العهد في عدد الجريدة الرسمية رقم 4764 بتاريخ 2006/6/15.

2 - توفير سبيل فعال للانتصاف لأي شخص انتهكت حقوقه أو حرياته المعترف بها في هذا العهد، حتى لو صدر الانتهاك عن أشخاص يتصرفون بصفتهم الرسمية، بأن تكفل لكل متظلم على هذا النحو أن تبت في الحقوق التي يدعى انتهاكها سلطة قضائية أو إدارية أو تشريعية مختصة، أو أية سلطة مختصة أخرى ينص عليها نظام الدولة القانوني، وبأن تنمى إمكانيات التظلم القضائي، بأن تكفل قيام السلطات المختصة بإنفاذ الأحكام الصادرة لمصالح المتظلمين.

3- نشر الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان على نطاق واسع، لضمان إدراك وتوعية المواطنين بحقوقهم.

وفي تعليقها العام رقم 29 في الدورة الثانية والسبعين (عام 2001) حول تفسير المادة 2 (توفير سبل الانتصاف) من العهد قالت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان: «إن الفقرة 3 من المادة 2 من العهد تقتضي من الدولة الطرف في العهد أن توفر سبل الانتصاف من أي انتهاك لأحكام العهد. ولا يرد هذا الشرط في قائمة الأحكام غير الجائز تقييدها التي تنص عليها الفقرة 2 من المادة 4، ولكنه يشكل التزاماً تعاهدياً يرد في صلب العهد برمته. بل وحتى إذا جاز للدولة الطرف أن تقوم، أثناء حالة طوارئ ما، بإدخال تعديلات على الأداء العملي لإجراءاتها المنظمة لسُبل الانتصاف القضائية أو سبل الانتصاف الأخرى، وأن تتخذ هذه التدابير في أضيق الحدود التي تتطلبها مقتضيات الوضع، فإنه يتعين عليها أن تمتثل بمقتضى الفقرة 3 من المادة 2 من العهد للالتزام الأساسي بتوفير سبيل انتصاف فعال».

وتنص المادة 19من العهد:

«1. لكل إنسان حق في اعتناق آراء دون مضايقة.

2. لكل إنسان حق في حرية التعبير. ويشمل هذا الحق حريته في التماس مختلف ضروب المعلومات والأفكار وتلقيها ونقلها إلى آخرين دونما اعتبار للحدود، سواء على شكل مكتوب أو مطبوع أو في قالب فني أو بأية وسيلة أخرى يختارها.

3. تستتبع ممارسة الحقوق المنصوص عليها في الفقرة 2 من هذه المادة واجبات ومسؤوليات خاصة. وعلى ذلك يجوز إخضاعها لبعض القيود ولكن شريطة أن تكون محددة بنص القانون وأن تكون ضرورية:

(أ) لاحترام حقوق الآخرين أو سمعتهم.

(ب) لحماية الأمن القومي أو النظام العام أو الصحة العامة أو الآداب العامة».

وفي تعليقها العام رقم 10 في الدورة التاسعة عشرة (عام 1983) حول تفسير المادة 19

(حرية الرأي) من العهد قالت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان: «تقتضي الفقرة 2 حماية الحق في حرية التعبير، التي لا تتضمن فقط حرية نقل ضروب المعلومات والأفكار، بل أيضاً حرية التماسها وتلقيها، دونما اعتبار للحدود وبأية وسيلة، سواء في شكل مكتوب أو مطبوع أو في قالب فني أو بأية وسيلة أخرى يختارها. ولم تقدم بعض الدول الأطراف معلومات تتعلق بجميع جوانب حرية التعبير. فعلى سبيل المثال، لم يوجه إلا القليل من الانتباه حتى الآن إلى أنه نظراً لتطور وسائل الإعلام الجماهيرية الحديثة، يلزم اتخاذ التدابير الفعالة لمنع هذه الرقابة على وسائط الإعلام بشكل يتعارض مع حق كل فرد في حرية التعبير بطريقة لا تنص عليها الفقرة 3.

وتؤكد الفقرة 3 صراحةً أن ممارسة الحق في حرية التعبير تستتبع واجبات ومسؤوليات خاصة، وعلى هذا، يجوز إخضاع هذا الحق لبعض القيود، قد تتصل إما بمصالح أشخاص آخرين أو بمصالح المجتمع ككل. إلا أنه، عندما تفرض دولة طرف بعض القيود على ممارسة حرية التعبير، لا يجوز أن تعرض هذه القيود الحق نفسه للخطر. وتضع الفقرة 3 شروطاً، ولا يجوز فرض القيود إلا بمراعاة هذه الشروط، ويجب أن ينص القانون على هذه القيود؛ ولا يجوز أن تفرض إلا لأحد الأهداف المبينة في الفقرتين الفرعيتين (أ) و(ب) من الفقرة 3؛ ويجب تبريرها بأنها ضرورية للدولة الطرف لتأمين أحد تلك الأهداف.

وجاء في رد الأردن[1] على قائمة المسائل المقرر تناولها أثناء النظر في التقرير الدوري الرابع للأردن حول تطبيق العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية خلال جلسة لجنة حقوق الإنسان في جنيف 11-2010/10/29 على أن الأردن ملتزم بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، وأن الاتفاقيات التي صادقت عليها المملكة الأردنية الهاشمية جزء لا يتجزأ من التشريع وتسمو على القوانين الوطنية. وفيما يلي نص الرد:

«1- إن الأردن ملتزم بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية وبنفس الوقت العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، حيث تعتبر الاتفاقيات التي صادقت عليها المملكة الأردنية الهاشمية جزء لا يتجزأ من التشريع وتسمو على القوانين الوطنية، بدلالة نص المادة 24 من القانون المدني الأردني إذ تنص «لا تسري أحكام المواد السابقة إذا وجد نص في قانون خاص أو في معاهدة دولية نافذة في المملكة الأردنية الهاشمية يتعارض معها».

2- ويساند هذا المنحى الاجتهاد القضائي في قرارات لمحكمة التمييز الأردنية منها القرار رقم 2003/818 الصادر بتاريخ 9 حزيران 2003 إذ جاء فيه «تسمو المعاهدات والاتفاقيات

(1) *http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/ CCPR.C.JOR.Q.4.Add.1_ar.doc.*

الدولية مرتبة على القوانين المحلية ولها أولوية التطبيق عند تعارضها معها ولا يجوز الاحتجاج بأي قانون محلي أمام الاتفاقية.. .».

3- ومن الجدير بالذكر أن محكمة استئناف عمان قد فسخت قراراً لمحكمة بداية جزاء عمان (رقم 2009/550 بتاريخ 28 أيار 2009) واستندت في ذلك إلى المادة 19 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

4- هذا بالإضافة إلى العديد من السوابق القضائية التي تم فيها ترجيح المعاهدات الدولية على القوانين الوطنية (قرار محكمة التمييز الأردنية بصفتها الحقوقية رقم 2005/1477 تاريخ 7 أيلول/سبتمبر 2005، وقرارها رقم 2003/4309 تاريخ 22 نيسان/إبريل 2004، والقرار رقم 2995/1824 تاريخ 25 تشرين الأول/أكتوبر 2005)». انتهى نص رد الأردن على قائمة المسائل المقرر تناولها أثناء النظر في التقرير الدوري الرابع.

ويتعلق القرار الذي أشار إليه رد الأردن في الفقرة قبل السابقة بقرار محكمة استئناف عمان[1]، الذي فسخت فيه قراراً لمحكمة بداية جزاء عمان (رقم 2009/550 بتاريخ 28 أيار 2009) واستندت في ذلك إلى المادة 19 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية حيث فسخت محكمة الاستئناف قرار محكمة بداية جزاء القاضي بإدانة المستأنف بجرم مخالفة أحكام المواد 5 و7 من قانون المطبوعات والنشر رقم 8 لسنة 1998 والمادة 15 من قانون انتهاك حرمة المحاكم. وقالت المحكمة في قرارها: «إنه تم تحرير المادة بطريقة الخبر وليس بطريق المقالة، كما أن المادة نقلت عن مصدر في المحاكم كما عرضت آراء محامين مختصين بالمحاكم الشرعية أي أن دور المستأنف انحصر في نقل المعلومات والأخبار والآراء لغايات تداولها بين الناس وهذا حق منصوص عليه في الدستور الأردني بموجب المادة 15 التي تنص على حرية الصحافة ضمن حدود القانون». كما وجدت المحكمة سنداً للمادة 19 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية «أن ما قام به المستأنف يندرج في إطار التحقيق الصحفي كونه يتعلق بالصالح العام وهو واجب قانوني تقتضيه المصلحة العامة على اعتبار أن للصحافة دوراً اجتماعياً هاماً» في نشر

(1) شقير، يحيى (2011) محرر. مقدمة في التشريعات والسياسة الإعلامية في الأردن، ص 22.

الثقافة والعلوم والأخبار التي تهم المواطن من مصادرها المختلفة ونشرها والتعليق عليها وفق ما تقتضيه المادة 6 من قانون المطبوعات والنشر».

المطلب الثالث: الميثاق العربي لحقوق الإنسان

أقر مؤتمر القمة العربية في تونس (2004/5/23) الميثاق العربي لحقوق الإنسان[1]، وبدأ نفاذه عام 2008 بعد التصديق عليه من ثماني دول وهو العدد المطلوب من الدول لبدء نفاذه.

وتنص المادة 32 من الميثاق على حرية الرأي والتعبير كالتالي:

1. يضمن هذا الميثاق الحق في الإعلام وحرية الرأي والتعبير وكذلك الحق في استقاء الأنباء والأفكار وتلقيها ونقلها إلى الآخرين بأي وسيلة ودونما اعتبار للحدود الجغرافية.
2. تمارس هذه الحقوق والحريات في إطار المقومات الأساسية للمجتمع ولا تخضع إلا للقيود التي يفرضها احترام حقوق الآخرين أو سمعتهم أو حماية الأمن الوطني أو النظام العام أو الصحة العامة أو الآداب العامة.

ويتضح من نص المادة أنها تقارب نص المادة 19 من الإعلان العالمي والعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية. ويلاحظ على أن الميثاق العربي لم يقدم قيمة مضافة added value لما سبقه من مواثيق خاصة العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، فمثلاً أضاف الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب[2] لعام 1981 في المادة 1/9 منه: «من حق كل فرد أن يحصل على المعلومات». كما يؤخذ على الميثاق العربي عدم وجود محكمة عربية لحقوق الإنسان تتولى تلقي الشكاوى من مواطني الدول الأطراف على غرار المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان ومحكمة الدول الأمريكية لحقوق الإنسان.

---

(1) صادق الأردن على هذا الميثاق مبكرًا وتم نشره في الجريدة الرسمية مرتين الأولى بتاريخ 2004/5/16 بعدد 4658 والثانية بتاريخ 2004/9/16 بعدد 4675، وذلك لوقوع خطأ في نشره بالصيغة التي يتطلبها القانون.

(2) *http://www1.umn.edu/humanrts/arab/a005.html.*

كيفية تحقيق التوازن المناسب بين الحرية وحماية حقوق الآخرين والمصالح العامة. وهذا يفرض على المشرع الأردني بشكل مباشر عند قيامه بأي تعديل قانوني على القوانين التي لها علاقة بحرية الرأي والتعبير وتؤثر فيهما أن يضع نصب عينيه نص المادة 19 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية وكذلك نص المادة 32 من الميثاق العربي لحقوق الإنسان. ولمعرفة إن كانت التقييدات مقبولة يجب أولاً إخضاعها لما يُعرف بالفحص الثلاثي الأجزاء The three part test المستخلص من نص المادة 19 من العهد والميثاق السابقين وفي ضوء الممارسات الفضلى.

أولاً: «منصوص عليه بموجب القانون» Prescribed by law

بموجب هذا الشرط ينبغي توضيح التقييد على حقوق المادة 19 (1) و(2) في قانون تشريعي واضح ممكن التطبيق بوجه عام ومنصوص عليه بوضوح. وعليه لا يجب أن يكون القانون غامضاً جداً بحيث يتيح الاجتهاد الزائد والافتقار إلى اليقين في تنفيذه. وفقاً لمبادئ سيراكوزا[1] «لا يتم إجراء تقييد على ممارسة حقوق الإنسان ما لم ينص عليه القانون الوطني ذو التطبيق العام الذي ينسجم مع العهد ويكون نافذ المفعول وقت تطبيق التقييد[2]. ويجب أن يكون هذا القانون «واضحاً وممكن الوصول إليه من قبل الجميع.»[3] يمكن أن تبدو الكثير من أحكام قانون ضمان حق الحصول على المعلومات في الأردن تفي بشرط «منصوص عليه بموجب القانون Provided by law»، لكن هناك أحكام في القانون تفتقر لمعيار الوضوح والدقة. مثل هذه الأسئلة قد يتم طرحها حول متطلبات المصلحة المشروعة أو السبب المشروع الوارد في المادة (7) من القانون.

ثانياً: غاية مشروعة Legitimate aim

تجيز المعايير الدولية فرض تقييدات على حرية التعبير إذا كانت هذا التقييد مشروعة لحماية حقوق وسمعة الآخرين أو الأمن الوطني أو الصحة العامة أو الآداب العامة. وقد تؤدي

---

(1) مبادئ جوهانسبرغ ترد فيها المعايير الخاصة بحماية حرية التعبير في سياق قوانين الأمن المحلية. وتم تبنيها في 1 أكتوبر/تشرين الأول 1995، من قبل مجموعة من الخبراء في القانون الدولي والأمن القومي وحقوق الإنسان، بتنظيم «Article 19» والمركز الدولي لمناهضة الرقابة، بالتعاون مع مركز الدراسات القانونية التطبيقية التابع لجامعة ويتواترسراند في جوهانسبرغ. وأقر المبادئ مقرر الأمم المتحدة الخاص المعني بحرية الرأي والتعبير وأحالها إلى اللجنة لمراجعتها للتقارير السنوية لحرية التعبير التي تعقد كل عام منذ 1996. مبادئ جوهانسبرغ للأمن القومي وحرية التعبير والحصول على المعلومات (مبادئ جوهانسبرغ) تم تبنيها في 1أكتوبر/تشرين الأول 1995. تتوفر على: *http://www.unhcr.org/refworld/docid/4672bc122.html.*

(2) Principle 15 of The Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in *the International Covenant on Civil and Political Rights. 28 September 1984, E/CN.4/1985/4, Available online: http://www.unhcr.org/refworld/docid/4672bc122.html*

(3) Principle 17 of The Siracusa Principles.

حرية التعبير وحرية الصحافة «إلى قيام حالة من التنازع أو التزاحم مع حقوق أخرى كحق الخصوصية»[1]. ولكن عند تعارض مصلحتين هناك حق أجدر بالرعاية. وتقول محكمة النقض المصرية في هذا الخصوص أنه عند تصارع مصلحتين فالقانون «يوازن بين حقين؛ يهدر أحدهما صيانة للآخر».[2]

كما كانت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان توازن بين مبدأين متصارعين في المرحلة الأولى، ثم انتقلت إلى أن تقييد حرية التعبير يجب أن يكون في أضيق التفسيرات، وقالت: أن حرية الصحافة تلزمها حماية خاصة كي تتمكن من أن تلعب الدور الحيوي المنوط بها، دور الحارس العام ومن تقديم المعلومات والأفكار التي تهم الرأي العام، لأن حرية التعبير تعد من الحريات المفضلة وأن الاستثناءات عليها يجب أن تفسر ضمن أضيق الحدود Narrowly construed [3]. ويجدر التفريق بين التقييدات التي تجيزها الفقرة الثالثة من ICCPR، والمادة الرابعة منه التي تتحدث عن التحلل من بعض بنود العهد خاصة أوقات الطوارىء. وتقول المحكمة العليا في بومبي بالهند 75-1976: حتى في حالات الطوارىء فإن دور الرقيب هو حاضنة للديمقراطية، لا حافر قبرها[4]. (Nurse – maid of democracy and not of its gravedigger) وكانت رئيسة وزراء الهند الراحلة أنديرا غاندي قد أعلنت حالة الطوارئ في الهند في الأعوام 1975-1977، وآنذاك أمر مفوض شرطة بمنع عقد اجتماع سياسي سيتم فيه توجيه انتقادات لإعلان حالة الطوارئ. وأضافت المحكمة: «الديمقراطية الصحيحة تنتعش فقط بحرية تنافس الأفكار والفلسفات السياسية، الاقتصادية والاجتماعية، وفي هذا فإن للصحافة دوراً مهماً تلعبه .. وفي الوقت الذي يغلق فيه هذا البيت النظيف (الصحافة) فإن الديمقراطية تبدأ بالموت. وليس من صلاحية الرقيب جعل الصحف والدوريات توجيه أشرعتها إلى جهة واحدة أو اثنتين، وأن تصبح «كورس» لصوت واحد.

إن عبارات «مطاطية» مثل «الأمن الوطني» لا يجب أن تمنع الحصول على معلومات بمجرد أن المسؤول عن الكشف ارتأى أن المعلومات تضر بالأمن الوطني. ومن أفضل الوثائق الدولية التي توازن بين حق الاطلاع وبين عدم الكشف حماية للأمن الوطني ما يُعرف بمبادىء جوهانسبرغ[5]. وقد تبنتها لجنة حقوق الإنسان[6].

---

(1) علوان، محمد والموسى، محمد (2006). القانون الدولي لحقوق الإنسان، دار الثقافة، جـ 2، ص 285.

(2) أمين، ناصر (2004). نظام القضاء المصري، مؤسسة أمين للمحاماة 2004، ص 74.

(3) *Tom Welsh & Walter Greenwood, Essential Law for Journalists, Butterworth. London. UK 2001 p 183.*

(4) *Article 19. (1993) THE ARTICLE 19 FREEDOM OF EXPRESSION HANDBOOK. London. p 55.*

(5) *Johannesburg principles: Available online: http://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/joburgprinciples.pdf.*

(6) *http://www1.umn.edu/humanrts/arab/COHR2000-38.htm.*

وينص أحد المبادئ التفسيرية على ما يلي: إن التقييد المفروض على حق الإنسان الذي يؤثر على سمعة الآخرين لا يُستخدم لحماية الدولة ومسؤوليها من الرأي العام والانتقاد.[1] وفيما يتعلق بالأمن القومي كمبرر للتقييدات تنص المبادئ التفسيرية على أنه «يجوز التذرع بالأمن القومي لتبرير إجراءات تقييد حقوق معينة فقط عندما يتم اتخاذها لحماية الأمة أو سلامتها الإقليمية أو استقلالها السياسي ضد قوة أو تهديد قوة»[2] وأنه «لا يمكن استخدام الأمن القومي كعذر لغرض تقييدات غامضة واعتباطية ويمكن إنفاذها فقط عندما توجد إجراءات وقائية كافية وتدابير منصفة وفعالة ضد الإساءة»[3].

ومرة ثانية، يبدو أن الكثير من التقييدات في القانون الأردني مثل تلك التي تسعى لحماية الفرد والحقوق الجماعية للآخرين يفي بشرط «الغاية المبررة». ولكن في نفس الوقت هناك عدد من التقييدات مشكوك فيها، فمن جهة ربما يكون من الصعب تحديد أي غاية مبررة لتقديم الحماية لمسائل بعيدة مثلاً عن الأمن الوطني حيث تصنف بدرجة محدود حسب قانون حماية أسرار ووثائق الدولة مثلاً (المادة 8 - و) «أية معلومات أو وثيقة محمية تضر بسمعة أية شخصية رسمية أو تمس هيبة الدولة». وهنا يثور التساؤل عن معنى «معلومات تضر بسمعة أية شخصية رسمية». ففي بريطانيا مثلا لا تقبل دعوى التشهير من الحكومة المركزية أو الإدارات المنتخبة محلياً أو الأحزاب أو اتحادات العمال، لأن ذلك يضع قيداً غير مرغوب به على حرية التعبير. الذي يستطيع المقاضاة فقط الشركات corporate bodies [4].

وفي جلسة مجلس النواب بتاريخ 2006/1/25 ورداً على أسئلة أحد النواب زودت الحكومة المجلس بتقرير ديوان المحاسبة حول مخالفات وقعت بمؤسسة التدريب المهني، لكن رد الحكومة تضمن عبارة «سري ومحدود» على كافة أوراق الرد مع تحذير للصحافة بعدم نشر الرد مع عبارة إيضاحية تقول: «إن هذه الوثيقة ومرفقاتها مصنفة بدرجة (محدود) وهي خاضعة لقانون حماية أسرار ووثائق الدولة رقم 50 لسنة 1971، وان إفشاءها لغير الأشخاص المصرح لهم الاطلاع عليها أو طباعتها أو نسخها أو نشرها من قبل أي شخص فإنه يتعرض للمسؤولية القانونية والجزائية، وفقاً لأحكام القانون المذكور الذي يعاقب بالأشغال الشاقة المؤقتة مدة لا تقل عن عشر سنوات[5].

---

(1) *Principle 17 of The Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the* International Covenant on Civil and Political Rights. 28 September 1984, E/CN.4/1985/4, Available online: *http://www.unhcr.org/refworld/docid/4672bc122.html.*

(2) Principle 29 of The Siracusa Principles.

(3) Principle 31 of The Siracusa Principles.

(4) انظر قرار مجلس اللوردات في قضية: Derbyshire County Council v. Times Newspaper.
Tom Wels & Walter Greenwood, Essential Law for Journalists, Butterworth, 2001 p 196.

(٥) شقير، يحيى (2011) محرر. مقدمة في التشريعات والسياسة الإعلامية في الأردن. إصدار برنامج تدعيم الإعلام في الأردن - منظمة IREX بدعم من USAID، ص 53.

ثالثاً: «شرط الضرورة Necessary»

والشرط الثالث للتقييد هو أن يكون ضرورياً، وتعني الضرورة ضمن تفسيرات المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان «وجود مصلحة اجتماعية ملحَّة» Pressing social need وأن يكون التدخل «متناسباً لتحقيق هدف مشروع» proportionate to the legitimate aim pursued [1] وشرط «الضرورة» متعدد الأوجه، فتنص مبادئ سيراكوزا أنه على الدولة أن لا تستخدم وسائل تقييدية أكثر مما هو مطلوب لتحقيق غرض التقييد[2].

وهكذا يتبين أن العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية يجيز فرض قيود معينة على حرية التعبير، بشرط إخضاعها أولاً لما يُعرف بالفحص الثلاثي الأجزاء Three part test وذلك بأن تكون هذه القيود بموجب القانون وضرورية: (أ) لاحترام حقوق الآخرين أو سمعتهم، (ب) لحماية الأمن القومي أو النظام العام أو الصحة العامة أو الآداب العامة. وبموجب «مبادئ جوهانسبرغ» فلكي يصبح القيد مشروعاً وفي صالح الأمن القومي يجب: «أن يكون الغرض الحقيقي منه حماية الدولة أو وحدة أراضيها ضد استخدام القوة أو التهديد بها، أو قدرة الدولة على الرد على مثل هذا التهديد باستخدام القوة، سواء من مصدر خارجي، كتهديد عسكري، أو مصدر داخلي، كتحريض على العنف لقلب نظام الحكم... وعلى الأخص فإن القيد الواجب المُبرر بناء على أسانيد الأمن القومي لا يصبح مشروعاً إذا كان غرضه الأساسي هو حماية مصالح لا علاقة لها بالأمن القومي، ومنها على سبيل المثال حماية الحكومة من الإحراج أو فضح الأخطاء»[3].

و«هناك العديد من الأسئلة التي يواجهها أولئك المعنيين بتقديم مسودة و/أو تعزيز التشريع الذي يكفل الحق بالمعرفة بما يتفق مع مبدأ حد الكشف الأقصى. إذاً كيف يمكن بمهارة وضع نظام يحوي كافة الاستثناءات بغية إيجاد توازن مناسب بين الحق بالمعرفة والحاجة إلى السرية لحماية مصالح عامة وخاصة رئيسة معينة؟ وإلى أي حد ينبغي أن يكون الالتزام بنشر المعلومات وتوزيعها وكيف بإمكان القانون أن يكفل نمو هذا الالتزام بالانسجام مع التطورات التقنية التي تخفض تكاليف النشر إلى حد كبير؟ وما هي الإجراءات المتعلقة بطلب المعلومات التي بإمكانها الموازنة بين الحاجة إلى الحصول المناسب والرخيص على المعلومات والضغوطات والقيود على

(1) Clayton, R. and Tomlinson, H. (2000). The Law of Human Rights, Oxford University Press. p 1058.

(2) Principle 10 of The Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights. 28 September 1984, E/CN.4/1985/4, Available online: *http://www.unhcr.org/refworld/docid/4672bc122.html.*

(3) Principle 2 of Johannesburg principles: Available online: *http://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/joburgprinciples.pdf.*

الموارد التي تواجه الموظفين المدنيين؟ وما هي الإجراءات الإيجابية التي نحتاج إلى اتخاذها لتغيير ثقافة السرية التي تسود الإدارة العامة في العديد من البلدان ولإبلاغ الجمهور عن هذا الحق؟»[1]

ويجب أن تسجّل الاستثناءات بصورة واضحة ودقيقة وأن تكون موضوع اختبار حول الضرر والمصلحة العامّة. وعلى الهيئات العامّة أن تستجيب لجميع الطلبات الفردية للحصول على المعلومات، إلاّ إذا ارتأت الهيئة أن هذه المعلومات تقع ضمن نطاق الحكم المحدد للاستثناءات. ولا يبرّر رفض كشف المعلومات إلاّ إذا أظهرت الهيئة العامّة أنّ المعلومات تتوافق والفحص الثلاثي الأقسام Three part test المستوحى أصلاً من تفسيرات المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان للمادة العاشرة من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان التي كانت أول وثيقة لحقوق الإنسان تضع تقييدات على حرية التعبير[2]، عكس الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي لم يضع تقييدات على هذه الحرية في المادة 19 منه، إلى أن تم النص عليها في المادة 19 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

وقد تم تفصيل آراء الهيئات الدولية حول التقييدات التي تجيزها المادة 19/3. وقالت لجنة حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة في «تعليق عام» تفسيري أنه: «عندما تفرض الدولة تقييدات معينة على ممارسة حرية التعبير فإن هذه التقييدات يجب أن لا تعرض الحق نفسه للخطر.[3] وهذا وفقاً للجنة حقوق الإنسان هو الأساس لجواز فرض هذه التقييدات فقط عندما تنسجم مع شروط معينة. كما أن المادة 19/3 هي موضوع مراجعة تفصيلية «لبنود التقييد» الخاصة بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية في «مبادئ سيراكوزا» حول تحديد وتقييد نصوص في العهد[4] والذي تم تبنيها عام 1984 من قبل هيئة فرعية في المجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع للأمم المتحدة. وهذه المبادئ هي مُنتج مؤتمر مكون من 31 خبيراً دولياً من 17 دولة مختلفة على الأقل اجتمعت برعاية اليونسكو لتقديم التوجيه الرسمي الموحد حول معاني التعابير في بنود التقييد.[5]

---

(1) مندل، توبي (2003) مرجع سابق ص أ.

(2) Clayton, R. and Tomlinson, H. (2000). The Law of Human Rights, Oxford University Press. p 1058.

(3) التعليق العام للجنة حقوق الإنسان رقم 10 (تم تبنيه في 27 تموز 1983) فقرة 4 ويتوفر على موقع: *[http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/hrcom10.htm].*

(4) وثيقة الأمم المتحدة E/CN.4/1984/4 (1984)، ملحق. يتوفر على: *http://hei.unige.ch/~c/apham/hrdoc/docs/siracusa.htm.*

(5) *http://www.unhcr.org/refworld/docid/4672bc122.html.*

المبحث الثالث: حرية الرأي والتعبير في الدستور الأردني

لضمان حريات الأفراد في مواجهة سلطات الدولة هناك ما يعرف بحريات المعارضة Opposite liberties مثل حرية التعبير، وحرية الصحافة والتجمع السلمي والانضمام للأحزاب والنقابات، والمشاركة في الانتخابات.

إن حرية الرأي والتعبير وحرية الصحافة هي ضمن الحريات الأساسية والمفضلة والأجدر بالرعاية التي تنص عليها دساتير هذه الدول.

إن دولة القانون هي التي تلتزم نصاً وروحاً بدستورها وقوانينها والتي يجب أن تتناغم مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان. وهناك فرق بين مصطلحي «حُكم القانون أو سيادة القانون» و«الحُكم بالقانون». Role of law vs. role by law

إن أهم ضمانة لحرية التعبير والرأي وحرية الصحافة في الأردن هي ما تنص عليه المادة 15 من الدستور الأردني:

1 - تكفل الدولة حرية الرأي، ولكل أردني أن يعرب بحرية عن رأيه بالقول والكتابة والتصوير وسائر وسائل التعبير بشرط أن لا يتجاوز حدود القانون.

2 - تكفل الدولة حرية البحث العلمي والإبداع الأدبي والفني والثقافي والرياضي بما لا يخالف أحكام القانون أو النظام العام والآداب.

3 - تكفل الدولة حرية الصحافة والطباعة والنشر ووسائل الإعلام ضمن حدود القانون.

4 - لا يجوز تعطيل الصحف ووسائل الإعلام ولا إلغاء ترخيصها إلا بأمر قضائي وفق أحكام القانون.

5 - يجوز في حالة إعلان الأحكام العرفية أو الطوارئ أن يفرض القانون على الصحف والنشرات والمؤلفات ووسائل الإعلام والاتصال رقابة محدودة في الأمور التي تتصل بالسلامة العامة وأغراض الدفاع الوطني.

6 - ينظم القانون أسلوب المراقبة على موارد الصحف.

وهكذا أصبح الدستور ينص على عبارة «تكفل الدولة» 3 مرات وفي ذلك دلالة دستورية عميقة لو يتم تطبيقها. إن كفالة الدولة الدستورية لحرية الرأي تعني أنه تقع على الدولة بكافة سلطاتها التزامات إيجابية Positive obligations لإعمال هذه الكفالة وذلك بالقيام بأفعال إيجابية وأخرى سلبية أي الامتناع عن القيام بأفعال تنتقص من حرية الرأي وحرية الصحافة، ومعاقبة من يعمل على الانتقاص من هذه الحريات.

والملاحظ على نص المادة (15) من الدستور الأردني شأنها شأن معظم الدساتير تحيل إلى القانون أمر تنظيم استعمال المواطنين لحريتهم في التعبير ومن ضمنها حرية الصحافة وذلك من خلال استخدامه لعبارة (ضمن حدود القانون). والأصل أن المشرع الدستوري عندما ينص على حرية ما كحرية الرأي والتعبير وحرية الصحافة ويترك أمر تنظيم هذه الحرية للقانون، فلا يجوز أن يعصف القانون بأصل الحق، ومثال ذلك ما ينص عليه دستور كل من العراق[1] والبحرين[2].

وحسناً فعل المشرع الدستوري بإضافة المادة 128/1 إلى نصوصه التي تنص: «لا يجوز أن تؤثر القوانين التي تصدر بموجب هذا الدستور لتنظيم الحقوق والحريات على جوهر هذه الحقوق أو تمس أساسياتها».

وكان يؤمل أن تتضمن التعديلات التي أجريت على الدستور الأردني عام 2011 على أحكام تتضمن الحق في الحصول على المعلومات. وكان الباحث قد نشر مقالاً بعنوان «نحو تعديل المادة 15 من الدستور - نريد مادة لحرية الرأي قابلة للتفسير المستقبلي لخمسين عاما مقبلة»[3] اقترح فيها تعديل المادة 15 من الدستور لتصبح على النحو التالي:

«1. تكفل الدولة حرية الرأي والتعبير, ولكل إنسان أن يعرب بحرية عن رأيه بالقول أو الكتابة أو التصوير وعبر أي وسيلة أخرى من وسائل التعبير.

2. الصحافة والطباعة حرتان.

3. حرية البث الإذاعي والتلفزيوني مكفولة. وترددات الطيف ثروة وطنية لا يجوز بيعها أو التنازل عنها, إنما يجوز تخصيصها بعدالة وشفافية. ويجوز لتنظيم حرية البث أن يُطلب ترخيص مسبق للبث الإذاعي والتلفزيوني.

4. يحظر فرض الرقابة المسبقة على وسائل الإعلام بكافة أنواعها.

5. لا يجوز استغلال حرية الرأي والتعبير للانتقاص من أي حرية أو حق ينص عليه هذا الدستور.

6. لكل إنسان الحق في استقاء وتلقي وبث المعلومات والآراء في مجتمع ديمقراطي».

---

(1) تنص المادة 46 من الدستور العراقي: لا يكون تقييد ممارسة أي من الحقوق والحريات الواردة في هذا الدستور أو تحديدها إلا بقانون أو بناءً عليه، على أن لا يمس ذلك التحديد والتقييد جوهر الحق أو الحرية.

(2) تنص المادة 31 من دستور البحرين: لا يكون تنظيم الحقوق والحريات العامة المنصوص عليها في هذا الدستور أو تحديدها إلا بقانون، أو بناءً عليه. ولا يجوز أن ينال التنظيم أو التحديد من جوهر الحق أو الحرية.

(3) انظر نص المقال في صحيفة «العرب اليوم» العدد 5416 الثلاثاء 15أيار 2012.
http://db.alarabalyawm.net/pages.php?news_id=299527.

ويستحدث النص المقترح حق الحصول على المعلومات الذي أصبح حقاً أساسياً من حقوق الإنسان، وبدأت الدساتير الحديثة تنص عليه خاصة تلك التي تم إقرارها أو تعديلها بعد عام 1990.

إن الكلمات الثلاث: التماس وتلقي وبث المعلومات والآراء, تتكرر في كافة المواثيق الدولية لحقوق الإنسان عندما يتم الحديث عن حرية التعبير والرأي.

وتنص عليها المـادة 19 في الإعـلان العالمي لحقوق الإنسان, والمـادة 19 في العهد الـدولي للحقوق المدنية والسياسية, والمـادة 32 من الميثاق العربي لحقوق الإنسان. وكان من المأمول إعادة ترقيم المادة 15 من الدستور لتصبح برقم 19 تناغماً مع رقم مادة حرية التعبير المشهورة دولياً في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان, والمادة 19 في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية, وهكذا فعل المشرع الدستوري الهندي احتراماً لرقم المادة 19 من الإعلان العالمي والعهد الدولي.

كما يتضمن الدستور نصوصاً أخرى تشكل ضمانات إضافية لحرية الصحافة منها ما يقرره القانون من إباحة مثل:

أ- مداولات البرلمان: يعطي الدستور الأردني حصانة لعضو مجلس الأمة تحت القبة أو في أعمال اللجان، وتمتد هذه الإباحة لوسائل الإعلام إذا نقلت ما يبديه النائب أو العين من رأي أو خطاب يلقيه في أثناء جلسات المجلس الذي ينتسب إليه أو في أعمال اللجان البرلمانية.

وتنص المادة 87 من الدستور: لكل عضو من أعضاء مجلسي الأعيان والنواب ملء الحرية في التكلم وإبداء الرأي في حدود النظام الداخلي للمجلس الذي هو منتسب إليه ولا يجوز مؤاخذة العضو بسبب أي تصويت أو رأي يبديه أو خطاب يلقيه في أثناء جلسات المجلس.

وعلى ذلك فلا يؤاخذ العين أو النائب عما يبديه من رأي في المجلس أو في اجتماعات اللجان، وتمتد هذه الإباحة إلى وسائل الإعلام، وبالتالي لا عقاب على نشر أو بث ذلك. ولا تمتد هذه الإباحة إلى ما يجري في الجلسات السرية أو أوراق المجلس وبياناته إلا بعد إدراجها في جدول الأعمال أو تحويلها للحكومة.

وينص النظام الداخلي لمجلس النواب لعام 1996 (المادة 83):

«أ - تعتبر أوراق المجلس وبياناته سرية لا يجوز نشرها أو نشر أي شيء منها إلا بعد إدراجها في جدول الأعمال أو تحويلها للحكومة.

ب - على أجهزة الإعلام المختلفة مراعاة الدقة عند نقل جلسات المجلس العلنية.

ج - إذا عمدت أي وسيلة إعلامية إلى تحريف ما قيل في الجلسة أو تشويهه، فللرئيس أن يتخذ بحقها ما يراه مناسباً من إجراءات».

ب- المحاكمات: ينص الدستور الأردني - المادة 101/2:» جلسات المحاكم علنية إلا إذا رأت المحكمة أن تكون سرية مراعاة للنظام العام أو محافظة على الآداب». وتمتد علنية جلسات المحاكم إلى تغطية وسائل الإعلام (عدا ما هو محظور نشره خاصة في قضايا الأحداث والأسرة). وتنص المادة 39/ب من قانون المطبوعات: «للمطبوعة الصحفية حق نشر محاضر جلسات المحاكم وتغطيتها ما لم تقرر المحكمة غير ذلك حفاظا على حقوق الفرد أو الأسرة أو النظام العام أو الآداب العامة. وفي جميع الأحوال يكون النطق بالحكم علنياً»[1]. ولا يوجد أي تشريع في الأردن يمنع نشر قرارات المحاكم القطعية.

---

(1) تنص المادة 183/4 من قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم 9 لسنة 1961 بتعديلاته: «يتلو رئيس المحكمة أو من ينيبه الحكم في جلسة علنية ويؤرخ بتاريخ تفهمه».

الفصل الثالث
التطور التاريخي لقوانين الحصول على المعلومات

كانت السويد أول دولة وضعت قانوناً للحصول على المعلومات Freedom of Information Act (FOIA) في العالم وذلك عام 1766، وبعد مرور 200 سنة (أي عام 1966) كانت أربع دول في العالم فقط يتوفر لها مثل هذا القانون، وحتى عام 1990 كانت هناك ثماني عشرة دولة فيها مثل هذا القانون. ومنذ ذلك الحين حدث تسارع في إقرار مثل هذه القوانين. ففي آخر 20 سنة أقرت 75 دولة قوانين جديدة للحصول على المعلومات، بما يشير إلى اتجاه تصاعدي في إقرار هذه القوانين، حيث تجتاح العالم رغبة جامحة في سن قوانين خاصة بالحصول على المعلومات، مع الاستثناء الممكن لمنطقة الشرق الأوسط[1]، حيث تبنت ثلاث دول عربية فقط من هذا القانون وهي الأردن، وتونس واليمن. كما أن القوانين في بلدان عديدة أخرى في مرحلة متقدمة من الإعداد.

ويحدد مندل (2011) ثلاثة روافد أساسية دفعت بالحق في الحصول على المعلومات قدماً خلال السنوات الأخيرة وهي: «الأول هو ارتفاع المطالبة بالديمقراطية التشاركية حيث أن الشعوب لم تعد تكتفي بتقبل الحكم الصادر من الأعلى. والثاني هو التكنولوجيا التي جعلت المعلومات أقرب بكثير مقارنة بحالها قبل عشر سنوات أو عشرين سنة، أما الرافد الثالث فهو العولمة التي تزيد باستمرار وعي الأشخاص بأوضاع غيرهم ممن يعيشون في منا طق أخرى من العالم، مما يجعلهم يرفضون مثلا أن يتمتع البعض بحقوق ديمقراطية معينة بينما يحرم منها البعض الآخر»[2].

ويبيّن الجدول التالي التطور التاريخي لقوانين حق الحصول على المعلومات في العالم.

السنة	1766	1966	1990	2005	2012
عدد الدول	1	4	18	64	93

(1) مندل، (2003)، مرجع سابق، ص ث.

(2) Mendel, T. (2011). Amending Access to Information Legislation: Legal and Political Issues, The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. P 18.

المبحث الأول: الحماية غير المباشرة في القضاء الدستوري في توسيع حرية التعبير لتشمل الحصول على المعلومات

لعبت المحاكم الدستورية والمحاكم التي تقوم مقامها قد لعبت دوراً مهماً في إعمال حق المعرفة وحق الوصول إلى المعلومات. وتأثرت عدد من المحاكم الدستورية في تفسيراتها بالقانون الدولي لحقوق الإنسان خاصة ما يتعلق بحرية الرأي والتعبير. واتخذت المحكمة الدستورية العليا في مصر عدة قرارات تبين هذا التأثير[1]. وتقول المحكمة في أحد قراراتها «إن ما توخاه الدستور من ضمانة حرية التعبير هو أن يكون التماس الآراء والأفكار وتلقيها عن الغير ونقلها إليه غير مقيد بمصادر بذواتها[2].

وأقرت العديد من المحاكم في دول عديدة في العالم أن حق الحصول على المعلومات هو حق يحميه النص الدستوري العام لحرية التعبير[3]. ففي اليابان قررت المحكمة العليا عام 1969 مبدأ حق المعرفة Shira kenri وأنه محمي بموجب النص العام المتعلق بحرية التعبير في المادة 21 من الدستور. وفي الهند قالت المحكمة العليا عام 1982 «أن حق الوصول إلى المعلومات الحكومية هو جزء أساسي من الحق الأساسي لحرية التعبير في المادة 19 من الدستور الهندي»[4]. وفي عام 1982 أقرت المحكمة العليا في الهند «أن الوصول إلى المعلومات الحكومية هو جزء جوهري من الحق الأساسي لحرية التعبير وإبداء الرأي وذلك في المادة 19 من الدستور وقالت: «إن مبدأ الحكومة المفتوحة هو بمثابة انبثاق مباشر من الحق في المعرفة والذي يبدو مفهوماً ضمنياً من حق حرية التعبير والرأي الذي تضمنه المادة 19/1/أ، وبالتالي فإن مبدأ الكشف عن المعلومات

---

(1) د. علي عوض حسن، النصوص التشريعية المحكوم بعد دستوريتها، دار المطبوعات الجامعية - اسكندرية 1996، قرارات دعوى 24 لسنة 7 بجلسة 1988/5/7، ودعوى 17 لسنة 14 دستورية بجلسة 1994/1/14، ودعوى 6 لسنة 15 بجلسة 1995/4/15.

(2) لاحظ أن المحكمة استعملت الكلمات الثلاث (التماس، وتلقي وبث) التي تكررت في المادة 19 من الإعلان العالمي والعهد الدولي، والمادة 32 من الميثاق العربي لحقوق الانسان.

(3) مندل، توبي (2003) مرجع سابق ص 40.

(4) لاحظ أن رقم المادة 19 في الدستور الهندي حول حرية التعبير ربما لم يأت صدفة وربما تناغما مع رقم المادة 19 في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية.

المتعلقة بأداء الحكومة يجب أن يسود, وأن التكتم هو استثناء لا مبرر له إلا عندما تستدعي أقصى متطلبات المصلحة العامة ذلك. ويجب أن تكون منهجية المحكمة تقليل مجال السرية قدر الإمكان بما يتوافق ومتطلبات المصلحة العامة, مع الأخذ في الاعتبار دائماً أن الكشف يخدم أيضاً جانباً هاماً من المصلحة العامة».[1]

وفي كوريا الجنوبية حكمت المحكمة الدستورية عامي 1989 و1991 بأن الحق في المعرفة «متأصل في ضمان حرية التعبير في المادة 21 من الدستور». وأضافت أنه «يمكن أن يكون هذا الحق قد تم انتهاكه عندما يرفض المسؤولون الحكوميون كشف وثائق مطلوبة».

وللمقارنة كانت المحكمة الدستورية في إسبانيا قد أبطلت عام 1986 حكماً بإدانة صحفي نشر تصريحاً لمنظمة «إيتا». وقالت «الدستورية» إن المحكمة العليا فشلت في التفريق بين الرأي الداعم للإرهاب، وبين نشر بيان كُتب من قبل شخص لا يعمل بالجريدة، وأن نشر بيان لـ «ايتا» يحميه الدستور. وأن من حق الصحفي إعلام القراء ومن حق الجمهور تلقي المعلومات الكاملة والدقيقة، ولا يجب أن يقع عليه أي جزاء لدى نشر هذه المعلومات. وقالت المحكمة أن مثل هذه النصوص ستؤدي إلى الرقابة الذاتية لدى الصحفيين حيث سيخافون من نتائج الكتابة عن الأعمال الإرهابية، وهذا لا يتوافق مع حق نشر وتلقي المعلومات[2].

(1) مندل، توبي (2003) مرجع سابق، ص 40.

(2) Article 19, Manual of freedom of expression, London. p120.

المبحث الثاني: الاعتراف بحق الحصول على المعلومات في الدساتير الحديثة

وفي عقد التسعينات تبنت عدة دول النص في دساتيرها على حق الحصول على المعلومات[1] ومنها: بلغاريا في المادة 61/1، استونيا م 44، هنغاريا م 61/1، ليتوانيا 25/5، ملدوفا م 34، بولندا م 61، رومانيا م 31، الاتحاد الروسي م 24/2، ملاوي م 37، تايلند القسم 58، وجنوب إفريقيا القسم 32. لا بل أن بعض الدول انتقلت من النص في دساتيرها على الحصول على المعلومات بصفة عامة، إلى المعلومات المتخصصة، وخاصة المعلومات البيئية كما فعلت الكثير من البلدان ومنها: غينيا الاستوائية، وإثيوبيا، وجنوب إفريقيا، وناميبيا، وملاوي، وبابوا غينيا الجديدة، وسري لانكا، والفلبين، وتايلند، واليمن، وإيران، وفاناتوا، وفيتنام، والصين[2].

وفي عام 2011 قامت تسع دول بإقرار قوانين مماثلة[3] وهي: تونس التي أقرت قانونها نهاية أيار 2011، السلفادور، غينيا كناكري، غوايانا، جيرسي، ليبيريا، نيجيريا ومنغوليا والبرازيل. ويوجد الآن 93 دولة في العالم يتوفر لها (FOI).

ومن أحدث الدساتير التي نصت على حق الحصول على المعلومات الدستور المغربي لعام 2011 في الفصل 27 حيث جاء النص فيه على ما يلي: «للمواطنين والمواطنات حق الحصول على المعلومات، الموجودة في حوزة الإدارة العمومية، والمؤسسات المنتخبة، والهيئات المكلفة بمهام المرفق العام. لا يمكن تقييد الحق في المعلومة إلا بمقتضى القانون، بهدف حماية كل ما يتعلق بالدفاع الوطني، وحماية وأمن الدولة الداخلي والخارجي، والحياة الخاصة للأفراد، وكذا الوقاية من المس بالحريات والحقوق الأساسية المنصوص عليها في هذا الدستور، وحماية مصادر المعلومات والمجالات التي يحددها القانون بدقة».

وركزت دساتير عدد من دول أمريكا اللاتينية على جزء من حق الحصول على المعلومات وحق الشخص في تقديم التماس Habeas data[4] بالحصول على معلومات عن نفسه سواء كانت هذه المعلومات موجودة لدى جهات عامة أو خاصة، وذلك من أجل تصحيحها أو تحديثها، ومثال ذلك المادة 43 من دستور الأرجنتين التي تنص: «لكل شخص حق تقديم التماس Habeas data لرؤية أية معلومات في بنوك المعلومات العامة أو الخاصة فيما يتعلق به. وإذا كانت المعلومات مغلوطة أو تمييزية، فله الحق بطلب إزالتها أو إبقائها سرية أو تحديثها وذلك من دون انتهاك سرية مصادر الأخبار». وفي المملكة المتحدة من حق الشخص رؤية المعلومات المتعلقة به التي تحتفظ بها الأجهزة الحكومية وله الحق في تصحيحها[5].

---

(1) Mendel, T. (2011). Op. cit. P 18.

(2) *www.unep.org/gc/gc26/download.asp?ID=1839.*

(3) h*ttp://www.freedominfo.org/.*

(4)*http://books.google.jo/books/about/Constitutional_Protection_of_Human_Right.html?id=6J_OOh8ZJzAC&redir_esc=y.*

(5) Wadham, J. and Crossman, G. (1998). Your Rights, 7th edition. Liberty p 94-96.

المبحث الثالث: الاعتراف بحق الحصول على المعلومات في القضاء الإقليمي لحقوق الإنسان

كان للقضاء الإقليمي لحقوق الإنسان دور مهم في إقرار حق الحصول على المعلومات. وتم إقرار هذا الحق لأول مرة من محكمة الدول الأمريكية لحقوق الإنسان في قضية *Claude Reyes and Others v. Chile* عندما قررت[1] «أنه لا حاجة لإثبات مصلحة مباشرة أو ارتباط شخصي للحصول على المعلومات باستثناء الحالات التي تخضع للقيود التشريعية». ففي الرأي الاستشاري الذي صدر عن المحكمة عام 1985 لدى تفسيرها المادة 13 من الاتفاقية، قالت المحكمة أن حرية المعلومات «حق إنساني أساسي هام بقدر أهمية حرية التعبير في أي مجتمع حر». وأضافت المحكمة أن المادة 13 تؤكد... «أن أولئك الذين ينطبق عليهم الميثاق لا يتمتعون بحق وحرية التعبير عن أفكارهم الخاصة فحسب بل بحق وحرية بحث وتلقي ونقل المعلومات والأفكار بكافة الأشكال أيضاً. إذ أن [حرية التعبير] تتطلب من جهة ألا يُمنع أي شخص عشوائياً من التعبير عن أفكاره الخاصة أو أن يكون ذلك محدوداً. بمعنى أنه حق يتمتع به كل الأفراد. ومن جهة أخرى تشير الناحية الثانية الخاصة به إلى حق جماعي بتلقي معلومات مهما كانت وأن يتمتعوا بالحصول على الأفكار التي عبّر عنها الآخرون». وأشارت المحكمة أيضاً أنه: «من المهم بالنسبة إلى المواطن العادي معرفة آراء الآخرين أو الحصول على المعلومات بشكل عام بقدر أهمية حقه في نقل رأيه الخاص»، وخرجت بنتيجة مفادها أن «المجتمع الذي ليس على قدر حسن من الإطلاع لا يُعتبر مجتمعاً حراً بالفعل».

أما المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان فكانت أكثر تحفظاً، ولم تفسِّر نص المادة 10 من الاتفاقية الأوروبية، بأنها تحتوي صراحة على حق الحصول على المعلومات، ففي قضايا ليندر ضد السويد، وغاسكين ضد المملكة المتحدة، وغويرا وآخرين ضد ايطاليا، لم تجد المحكمة أن هناك انتهاكاً وقع ضد المدعين في حرمانهم من حق الحصول على المعلومات، ولم تجد المحكمة بأن هناك التزامات إيجابية على الدولة بجمع المعلومات وبثها إلى الجمهور، ولكن المحكمة لم تقفل الباب في

(1)Case No. 12.108, Marcel Claude Reyes and Others v. Chile. March 2006. *Claude Reyes and Others v. Chile*, 19 September 2006, Series C, No. 151 (Inter-American Court of Human Rights). Available online: *http://www1.umn.edu/humanrts/cases/60-03.html.* And the UN Human Rights Committee's General Comment No. 34, 12 September 2011, CCPR/C/GC/34, para. 18.

قضايا أخرى مستقبلاً نظراً لاستخدامها عبارة «في ظروف القضية الحالية In circumstances of the present case»، وفي قضايا أخرى طبَّقت المحكمة الفحص الثلاثي الأجزاء (The three part test) على رفض الحكومات تزويد المعلومات إلى طالبيها[1].

ومن المرات النادرة التي فحصت فيها المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان الحصول على المعلومات الصحية ما كان في قضية Open Door Counseling, Dublin well Women Center and others v. Ireland عندما طعن مقدمو الدعوى بقرار محكمة ايرلندية حول رفض تزويدهم بمعلومات عن أين يتم السماح بالإجهاض قانونياً خارج إيرلندا. ووازنت المحكمة الأوروبية بين طلب المعلومات ومصلحة الدولة في حماية الشعور الديني وحق الحياة للجنين، ونقضت القرار لأن المنع جاء مطلقاً بدون استثناءات كضرورة المعلومات عن الإجهاض إذا كان سن الحامل كبيراً أو لماذا تريد إنهاء الحمل[2].

(1) Voorhoof, D. (2011). European Media Law. Collection of materials. Knops Publishing. Belgium. P 314.

(2) Right to Know, Article 19. University of Pennsylvania Press, 1995 p 49.

المبحث الرابع: دور الأجهزة المنبثقة عن الأمم المتحدة في توسيع حرية التعبير لتشمل حق الحصول على المعلومات

تم الاعتراف في وقت مبكر بحرية المعلومات في الأمم المتحدة على أنها حق أساسي، ففي عام 1946 أثناء انعقاد جلستها الأولى، تبنت الجمعية العمومية في الأمم المتحدة القرار 59 (1) الذي نص على: «أن حرية الوصول إلى المعلومات حق إنساني أساسي و... معيار كافة الحريات التي من أجلها تم تكريس الأمم المتحدة».[1] و«نتيجة لما ورد في اتفاقيات حقوق الإنسان الدولية، فإنه لم يتم وضع حرية المعلومات بشكل منفصل بل كجزء من الحق الأساسي لحرية التعبير الذي يتضمن حق البحث وتلقي ونقل المعلومات»[2].

وسبق أن صدرت قرارات دولية عن الجمعية العامة للأمم المتحدة وإعلانات دولية عن منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو) تؤكد على حق الحصول على المعلومات ومنها: قرار الجمعية العامة للأمم «45/76 ألف»، المؤرخ كانون الأول 1990 بشأن الإعلام في خدمة البشرية، والقرار 104 الذي اعتمده المؤتمر العام لمنظمة لليونسكو في دورته الخامسة والعشرين عام 1989، والذي يركز على تعزيز «حرية تداول الأفكار عن طريق الكلمة والصورة على الصعيدين الدولي والوطني». كما ينص على حق الحصول على المعلومات إعلان صنعاء لسنة 1996 بشأن تعزيز استقلال وتعددية وسائل الإعلام العربية الصادر عن الأمم المتحدة واليونسكو[3].

وأكدت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان, التابعة للأمم المتحدة، التي تشرف على تطبيق العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (ICCPR) حول كيفية تفسير حرية الرأي والتعبير الواردة بنص المادة 19 من العهد: «أن حرية التعبير أمر أساسي لحماية حقوق الإنسان». وانتقدت اللجنة في تعليقها رقم 34 التقييدات التي تفرضها الحكومات على حرية التعبير[4]. وتقرير اللجنة, هو أحدث التفسيرات للمادة 19 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (ICCPR) الذي أصبحت 167 دولة طرفاً فيه (حتى تشرين الأول 2011)[5].

---

(1) UN General Assembly, (1946) Resolution 59 (1), 65th Plenary Meeting, December 14.

(2) مندل، توبي (2003) مرجع سابق، ص 28.

(3) انظر نص الإعلان: *http://marebpress.net/articles.php?id=21*

(4) نص التعليق العام رقم 34 باللغة العربية، متوفر على:
www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/CCPR.C.GC.34_ar.doc.

(5) *http://www.ushrnetwork.org/content/campaignproject/international-covenant-civil-and-political-rights-iccpr.*

وقد خلصت اللجنة بعد عامين من التشاور والنقاش حول كيفية تفسير حرية الرأي والتعبير التي تكفلها المادة 19 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية: «أن المادة 19 تضمن الحق في الوصول إلى المعلومات التي تحتفظ بها الهيئات الحكومية العامة. ويجب على الدول أن تبذل قصارى جهدها لضمان الوصول بسرعة وسهولة وفعالية وعملية للمعلومات التي تسيطر عليها الدولة في المجال العام. وينبغي الكشف بشكل استباقي عن المعلومات العامة حول مهام الحكومة فضلاً عن معلومات أخرى تتعلق بالمصلحة العامة, ويجب أن تنشر على نحو استباقي. كما يشمل هذا الحق المعلومات التي تحتفظ بها المؤسسات العامة, بما في ذلك السلطتان التشريعية والقضائية وربما تمتد إلى الكيانات الخاصة التي تقدم خدمة عامة أو تدير مرفقاً عاماً».

كما يجب أن توفر سبل الطعن لمقدمي الطلبات عند الإخفاق في الاستجابة لطلباتهم. وقال التعليق أنه من الواضح أيضاً أنه لا يجوز للدول, بما يتفق مع العهد, حجب المعلومات عن الجمهور خدمة للمصلحة العامة المشروعة التي لا تضر بالأمن القومي.

في عام 1993 قامت لجنة حقوق الإنسان[1] (قبل أن تتحول إلى مجلس حقوق الإنسان عام 2006 [2]) بتعيين مقرر خاص لحرية الرأي والتعبير.[3] وقد أصدر المقرر الخاص لحرية التعبير عدة إعلانات مشتركة مع المقرر الخاص لحرية التعبير بمنظمة الأمن والتعاون الأوروبية OSCE والمقرر الخاص لحرية التعبير في منظمة الدول الأمريكية OAS منذ إصدار أول «إعلان مشترك» عام 1999 حتى آخر إعلان مشترك بمناسبة مرور عشر سنوات على الإعلان الأول[4]، أكدت أن حرية التعبير تتضمن حق الحصول على المعلومات.

---

(1) لقد تم تأسيس اللجنة من قبل المجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع للأمم المتحدة (ECOSOC) عام 1946 بغية تعزيز حقوق الإنسان. وتتألف اللجنة من 53 ممثلاً عن الدول الأعضاء في الأمم المتحدة التي يتعاقبون على رئاستها كل ثلاث سنوات. فهي تعتبر الجهة الأكثر رسمية الخاصة بحقوق الإنسان في الأمم المتحدة، كما أنها تلتقي سنوياً لمدة ستة أسابيع تقريباً لمناقشة وإصدار القرارات والأحكام والتقارير فيما يتعلق بنطاق واسع من البلد وقضايا حقوق الإنسان ذات الصلة. لمزيد من المعلومات انظر: *http://www.ohchr.org*

(2) *http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/index.htm.*

(3) تم في 2011/3/24، تمديد تعيين السيد فرنك لاروا لولاية ثالثة تمتد ثلاث سنوات. حول ولاية المقرر الخاص انظر: *http://www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Pages/OpinionIndex.aspx*

(4) *http://www.osce.org/fom/41439*, Joint Declarations of 26 November 1999, 30 November 2000, 20 November 2001, 10 December 2002, 18 December 2003, 6 December 2004, 21 December 2005, 19 December 2006, 12 December 2007 and 10 December 2008;

وفي 21 كانون الأول 2010 صدر إعلان مشترك لمقرري حرية التعبير في الأمم المتحدة ومنظمة الأمن والتعاون الأوروبي ومنظمة الدول الأمريكية[1] أكدوا فيه «أن حرية الوصول إلى المعلومات المتوفرة لدى السلطات العامة هي حق من حقوق الإنسان، وتخضع لاستثناءات محدودة جداً». كما «أن قوانين السرية يجب أن تضع تعريفات محددة وواضحة للأمن الوطني، وأن يكون تطبيق الاستثناءات لحماية الأمن الوطني فقط عند وجود خطر محدق». كما يجب على الدول اتخاذ إجراءات إيجابية لضمان مبدأ الشفافية القصوى. كما صدر إعلان مشترك مماثل[2] بتاريخ 2011/6/1 أكد على «حق الحصول على المعلومات عبر الإنترنت»، مؤكداً أهمية الإنترنت في تحقيق حقوق الإنسان والمشاركة الشعبية وتسهيل الوصول إلى الخدمات والسلع.

وفي 2012/6/25 صدر إعلان رباعي مشترك لمقرري حرية التعبير حول الجرائم ضد حرية التعبير في «بورت اف سبين» عاصمة ترنيداد وتوباغو وهم: المقرر الخاص للأمم المتحدة حول حرية الرأي والتعبير وممثل حرية الإعلام في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا والمقرر الخاص حول حرية التعبير في منظمة الدول الأمريكية والمقرر الخاص حول حرية التعبير والحصول على المعلومات للجنة الإفريقية لحقوق الإنسان والشعوب[3].

وشدد المقررون الأربعة مرة أخرى على الأهمية الجوهرية لحرية التعبير كحق بحد ذاتها وكأداة أساسية للدفاع عن كل الحقوق الأخرى كعنصر أساسي في الديمقراطية والدفع بأهداف التنمية إلى الأمام؛ ملاحظين أن العنف والجرائم الأخرى ضد أولئك الذين يمارسون حقهم في حرية التعبير بمن فيهم الصحفيين والأطراف الأخرى في المجال الإعلامي والمدافعين عن حقوق الإنسان لها تأثير مثبط على التدفق الحر للمعلومات والأفكار في المجتمع («الرقابة من خلال القتل»)، ولذلك فهي تمثل هجمات ليس فقط على الضحايا وإنما على حرية التعبير نفسها وعلى حق كل شخص في طلب واستلام المعلومات والأفكار.

---

(1) *http://www.osce.org/fom/41439.*
(2) *http://www.osce.org/fom/78309.*
(3) *http://www.article19.org/resources.php/resource/3348/ar/.*

المبحث الخامس: العلاقة بين حرية الصحافة وحق الحصول على المعلومات

حصل الأردن على ترتيب متدنٍ في مؤشرات حرية الصحافة العالمية ومنها على سبيل المثال مؤشر منظمة «مراسلون بلا حدود» التي تتخذ من باريس مقراً لها، الذي يقيس حرية الصحافة في 179 دولة وذلك على النحو التالي[1]:

السنة	2007	2008	2009	2010	2012/2011
الترتيب	122	128	112	120	128

وحصل الأردن على ترتيب «حر جزئياً» في مؤشر منظمة «بيت الحرية» الأمريكية، الذي يقيس حرية الصحافة في 197 دولة، وحصل على ترتيب 63 في السنوات الثلاث الأخيرة (2009، 2010، 2011)[2]:

وأظهر تقرير لمقياس الحريات الإعلامية في الأردن، الذي أصدره المجلس الأعلى للإعلام[3] لعام 2007 «أن 424 حالة اشتكت من حجب المعلومات، من بين 580 إعلامياً شاركوا في تعبئة الاستبانة. وجاء أيضاً أن الحرية الإعلامية في الأردن «حرية نسبية» وفقاً للمعايير العالمية، إذ بلغت 3.52 % ».

وبدا جلياً عزوف الصحفيين عن القانون، وهم أكثر الفئات تعاملاً مع المعلومات، منذ السنة الأولى لإقراره. وتشير دراسة قام فيها عام 2009 مركز الأردن الجديد للدراسات[4] «أن حوالي 42 % من الصحفيين لا يعرفون ما هو قانون ضمان حق الحصول على المعلومات. كما أن نصف الوزارات لا تعرف بوجود هذا القانون. كما أظهرت دراسة أخرى[5] أجراها المركز نفسه على أكبر 150 شركة في الأردن أن 75 % منها لا يعرف بوجود قانون ضمان حق الحصول على المعلومات، ولم تقدم أي منها طلباً رسمياً باستخدام القانون للحصول على المعلومات.

وكان مركز عمان لدراسات حقوق الإنسان[6] قد أصدر عام 2009 أول تقرير يقيس حق الحصول على المعلومات في الدول العربية. ورغم أن الأردن جاء في المرتبة الأولى عربياً إلا أن السبب يكمن «في أن الدول العربية الأخرى لا يوجد فيها قانون منفصل للحصول على المعلومات». ويمكن لتكنولوجيا المعلومات والاتصال ووسائل الإعلام أن تكون، بل أنها ستكون بالفعل، بمثابة

(1) *http://en.rsf.org/press-freedom-index-2011-2012,1043.html.*

(2) *http://www.freedomhouse.org/report-types/freedom-press.*

(3) *http://www.hmc.org.jo/HMC_Public/Nws_NewsDetails.aspx?lang=1&site_id=4&page_id=94&NewsID=153&Type=P.*

(4) *http://www.cdfj.org/look/article.tpl?IdLanguage=17&IdPublication=1&NrArticle=6813&NrIssue=1&NrSection=2.*

(5) *http://alarabalyawm.batelco.jo/print.php?articles_id=19103.*

(6) انظر نص التقرير كاملاً: *http://www.achrs.org/images/stories/news/pdf/access_information.pdf*

أداة قوية لمكافحة الفساد، شريطة تعميم الوصول إلى المعلومات والاتصال على نحو ميسور، وحماية حرية التعبير كحق أساسي»[1].

وكشف استطلاع للرأي أجرته صحيفة «العرب اليوم»[2] أن 95 % من الصحفيين لم يستخدموا قانون ضمان حق الحصول على المعلومات أثناء تأدية عملهم. وأظهر الاستطلاع، الذي شمل 130 صحفياً من مختلف الوسائل الإعلامية وأشرف على إعداد أسئلته واختيار العينة مدير وحدة الاستطلاعات في مركز الدراسات الاستراتيجية، أن «49 % من المستطلعين لا يستخدمون القانون لاعتقادهم بوجود «وسائل أخرى أكثر فاعلية في الوصول إلى المعلومة، فيما يحجم 21 % (نحو خُمس هذا العدد) عن استخدامه نتيجة «مماطلة المؤسسات في الاستجابة لطالب المعلومة»، وبرر ثلاثة أعشار العينة عدم استخدامهم القانون «بالجمود في إجراءاته وبنوده». وتتأيد هذه النتائج مع استطلاع قامت به صحيفة «العرب اليوم» تبين فيه أن «5 % من الصحفيين استخدموا قانون ضمان حق الحصول على المعلومات»[3].

وجاء ترتيب الأردن في المرتبة 52 من 135 حسب أول مؤشر دولي لقياس حق الحصول على المعلومات الذي ضم 89 دولة فيها قوانين للحصول على المعلومات وأعده عام 2010 مركز القانون والديمقراطية في كندا. وتم حساب المؤشر حسب 63 بنداً تقيس الحق ومداه وإجراءات الحصول على المعلومات والاستثناءات وسبل ترويج الحق[4].

ويبدو أن القانون لم يحظ بالترويج بين العامة[5]؛ فالحكومة عقدت أربع ورشات عمل فقط للتوعية بالقانون، ثلاث منها 2008 وواحدة عام 2010 ضمت ما يقرب من 100 مشارك فقط يتوزعون بين صحفيين، عاملين في الوزارات وقانونيين. كما اشتمل الترويج حملة إعلانية لمدة ثلاثة أشهر، على شكل إعلانات مدفوعة الأجر في وسائل الإعلام المحلية الرسمية والخاصة. ولم تخصص الحكومة ميزانية خاصة لترويج القانون، وإنما اقتطعتها من ميزانية وزارة الثقافة وأن المبلغ لم يتجاوز 50 ألف دينار، علماً أن الصفحة الواحدة للإعلان الحكومي في الصحف اليومية الأكثر انتشاراً يتجاوز 2800 دينار.

ويرى مندل (2009) «أن عملية طلب المعلومات هي في قلب نظام الحق في المعلومات، فإذا كان حجم الطلبات قليل فيعني بأن النظام غير مواتٍ. ومن المهم أن تقدم الطلبات ليس فقط من النخب المتعلمة وإنما من المواطنين جميعهم»[6].

---

(1) من وثائق: القمة العالمية لمجتمع المعلومات: *http://www.itu.int/wsis/newsroom/faqs/FAQs-ar.doc*.

(2) *http://arij.net/reports/jordan/all%20categories/page/1/0.*

(3) *http://alarabalyawm.batelco.jo/pages.php?articles_id=19103.*

(4) يرأس المركز، توبي مندل الخبير في قوانين الإعلام ومدير الدائرة القانونية السابق بمنظمة المادة 19التي تتخذ من لندن مقراً لها. Available online: *http://www.rti-rating.org/news*

(5) *http://arij.net/node/4816/page/0%252C1/0.*

(6) The requesting process is at the heart of the right to information system. If the volume of requests is low, there is a serious risk that the whole system will wither into irrelevance. It is important that many individuals, not only educated elites but all citizens.

وأحد الشروط الأساسية لإقامة صحافة مهنية فاعلة هو قدرة الصحفيين على جمع المعلومات المحفوظة في ملفات حقيقية.. تسيطر عليها السلطات العامة أو تخفيها.. ووجود تشريعات قابلة للتطبيق بشكل عام تعترف بحق عامة الناس في الوصول إلى تلك الوثائق، ومن دون الوصول إلى المعلومات سيقتصر عمل الصحفيين على طرح الآراء»[1]. والصفة الأساسية لتشريع فعّال لحرية المعلومات، هي افتراض وجود انفتاح مُعبَّر عنه بشكل واضح، يقوم على مبدأ أن المعلومات التي تسيطر عليها السلطات العامة هي معلومات عامة ما لم تكن خاضعة لاستثناء صريح ذُكر مسبقا في نص تشريعي. ومن هنا فإن رفض كشف المعلومات يقع على عاتق القائمين على الشؤون العامة. ورغم أن قوانين الحق في الحصول على المعلومات لا تشير صراحة إلى حقوق الصحفيين، إلا أنه من الطبيعي أن يشارك ممثلو وسائل الإعلام عامة الناس في حق الوصول إلى تلك المعلومات. وقيام الصحفيين بهذا الأمر هو أحد عناصر حرية الإعلام. ومن دون الوصول إلى المعلومات سيقتصر عمل الصحفيين على طرح الآراء. والمواطنون المطّلعون يعتمدون على قدرة الصحفيين في الوصول إلى مصادر المعلومات[2].

وفي تايلندا مثلاً تم إقرار قانون المعلومات عام 1997، وفي العامين الأولين، على سبيل المثال، لم يكن الناس واعين لوجود هذا القانون، لكن عدداً من الفضائح ساعدت على نشره عندما استعمله مواطنون عاديون وصحفيون، فبدأ الناس في تقدير أهمية القانون وتزايد عدد الذين يعرفون أن لهم الحق في الحصول على المعلومات الحكومية»[3]. كما «أصبح الناس يميزون أهمية حرية التعبير والمعلومات لتحقيق نتائج سياسية، واقتصادية، واجتماعية جيدة»[4].

وبعد مرور أكثر من خمس سنوات على إقراره يمكن القول بأن قانون ضمان حق الحصول على المعلومات لم يشكل النقلة المأمولة بتسهيل تدفق المعلومات للمواطنين. ولم يغيّر القانون ثقافة السرية الشائعة عند المؤسسات الحكومية. و«كان متوقعاً أن يُحفِّز قانون الحصول على المعلومات على ثورة بيضاء، لكن عدم استفادة المجتمعات المحلية منه وغموض بنوده وإخفاق الحكومة في تنفيذه، كل ذلك قوَّض فاعلية القانون.»[5]

---

(1) كروغ، بيتر ووبرايس، مونرو. (2005). دور وسائل الإعلام في التنمية الاقتصادية، في الحق في الإبلاغ، الأهلية للنشر والتوزيع، عمان، ص 260.

(2) كروغ، بيتر وبرايس، مونرو (2005). البيئة المواتية لوسائل الإعلام، في «الحق في الإبلاغ - دور وسائل الإعلام الجماهيرية في التنمية الاقتصادية، معهد البنك الدولي، دراسات تنموية. الأهلية للنشر والتوزيع، عمان - الأردن. ص 261.

(3) مشار إليه في معهد البنك الدولي (2005) الحق في الإبلاغ، مرجع سابق ص 357.

(4) المرجع السابق، ص 363.

(5) انظر مقال رنا صباغ، لماذا لا يستغل الأردنيون الحق في الحصول على المعلومات، عمون نيوز، 2 تموز 2010. المقال متاح على: *http://www.ammonnews.net/article.aspx?articleno=54159* (بالعربية) تم الدخول عليه في 6 نيسان 2012.

الفصل الرابع

المعايير الدولية لحق الحصول على المعلومات والتقييدات المقبولة عليها

ستتم في هذا الفصل الإجابة على أسئلة الدراسة وذلك بشرح المعايير الدولية لحق الحصول على المعلومات وبيان مدى تعارض قانون ضمان حق الحصول على المعلومات في الأردن معها، واقتراح التعديلات على القانون ليتوافق مع المعايير الدولية، بما يعمل على تحسين تطبيق القانون وتسهيل تدفق المعلومات من السلطة التنفيذية إلى الصحفي والمواطن.

كما سيتم بحث مدى تأثير القوانين المجاورة (ومثالها قانون حماية أسرار ووثائق الدولة رقم 50 لسنة 1971، وقانون الإحصاءات العامة، وقانون حماية البيئة وغيرها) على تطبيق قانون ضمان حق الحصول على المعلومات في الأردن وأين تتعارض هذه القوانين مع المعايير الدولية للحصول على المعلومات؟ وفي ضوء ذلك اقتراح تعديلها.

المبحث الأول

المعايير الدولية ومدى تعارض قانون ضمان حق الحصول على المعلومات في الأردن معها

توجد عشرة قواسم مشتركة لقوانين الوصول إلى المعلومات والتي يُنظر إليها بمثابة المعايير الدولية الأبرز في هذا المجال. وسبق أن أصدرت منظمة المادة 19، التي تتخذ من لندن مقراً لها كتاباً حول هذه المعايير[1]، وقام مندل (2004) بشرح هذه المبادىء[2].

وتَستَند هذه المبادئ إلى قوانين وقواعد إقليمية ودولية تطوِّر ممارسة الدول (كما عُبِّر عنها من بين أمور أخرى في القوانين الوطنية وأحكام المحاكم الوطنية)، إضافة إلى المبادئ العامة للقانون التي تعترف بها مجموعة الأمم. وصممت هذه المبادىء أساساً للتشريع الوطني حول حرية الإطلاع أو الحصول على الوثائق الرسمية، لكنها في الوقت نفسه قابلة للتطبيق على المعلومات التي تملكها هيئات أخرى كالأمم المتحدة والاتحاد الأوروبي[3] والبنك الدولي[4].

---

(1) ARTICLE 19, (1999). *The Public's Right To Know: Principles on Freedom of Information Legislation*. London.

(2) Mendel, T. (2004), Freedom of Information, a Comparative Legal Study. UNESCO. P 25-36.

(3) انظر: توجيهات الاتحاد الأوروبي بشأن الوصول إلى وثائق الاتحاد على الرابط:
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:145:0043:0048:EN:PDF

(4) انظر: سياسة البنك الدولي في الحصول على المعلومات، متوفر على الرابط:
http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2010/06/23/000333038_20100623232906/Rendered/PDF/548730Policy0n1r100000660150ARar001.pdf

كما تستند هذه المبادئ، نتيجة دراسات طويلة وتحاليل واستشارات أشرفت عليها منظمة المادّة 19 التي تتخذ من لندن مقراً لها[1]، إلى الخبرة الواسعة والعمل الشامل مع منظمات شريكة في عدد من بلدان العالم.

واعترفت الأمم المتحدة بحق الوصول إلى المعلومات التي في حوزة الحكومة عند توليها إدارة إقليم البوسنة والهرسك. ففي عام 1999 طلب الممثل الأعلى للأمم المتحدة في البوسنة والهرسك من المؤسسات التي تقع تحت ولايته بإقرار تشريعات للوصول إلى المعلومات طبقاً لأعلى المعايير الدولية من أجل التطبيق العملي لحق حرية التعبير[2].

وفي تقريره السنوي لعام 2000، أشار المقرر الخاص للأمم المتحدة لحرية التعبير إلى المعايير التي يجب أن تتوافق معها قوانين الحصول على المعلومات[3].

وتقوم المعايير على عشرة مبادىء هي[4]:

1- مبدأ الكشف الأقصى Maximum disclosure: يرتكز مبدأ كشف المعلومات المطلق على القرينة القائلة إنّ كل المعلومات تصبح موضوع كشف إلاّ في حالات محددة. وعلى الهيئات العامّة التزام كشف المعلومات، كما يحق لكلّ عضو في المجتمع الحصول عليها، ويستفيد من ذلك أيضاً كلّ شخص يجد نفسه ضمن حدود البلد. ولا يتطلّب تطبيق هذا الحق من قبل الأفراد أي اهتمام معيّن بالمعلومات. ويفترض مبدأ الكشف الأقصى أن «الجهة التي تسعى إلى منع هذا الحصول على المعلومات تتحمل مسؤولية إثبات أن هذه المعلومات يمكن أن لا يسمح بالحصول عليها قانونياً، وذلك وفقاً لفكرة فرضية الانفتاح»[5]. ويحاجج كثيرون أنه حتى الجهات الخاصة الممولة من الأموال العامة أو التي تقوم بوظائف عامة يجب أن يشملها هذا المبدأ. وبمعنى آخر، ولأغراض كشف المعلومات، يجب أن يتضمن تفسير «الهيئات العامة» لتشمل الحكومة المحليّة والهيئات المنتخبة والهيئات العاملة في ظلّ تكليف رسمي، إضافة إلى شركات القطاع العام، والهيئات شبه

---

(1) www.article19.org

(2) Mendel, T. (2004), Freedom of Information, a Comparative Legal Study. UNESCO. P4.

(3) Report of the Special Rapporteur, *Promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression*, UN Doc. E/CN.4/2000/63, 18 January 2000, para. 44.

(4) ARTICLE 19, (1999) *The Public's Right to Know: Principles on Freedom of Information Legislation*. available at: *www.article19.org/work/regions/latin-america/FOI/english/elements/index.html*. These principles were endorsed, *inter alia,* by the UN Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression, in his report to the 2000 session of the United Nations Commission on Human Rights, and referred to by the Commission in its 2000 Resolution on Freedom of Expression.

(5) مندل، توبي (2003)، مرجع سابق، ص 47.

غير حكومية (Gongos) Governmental organized non-government organization، وفي أحيان أخرى تسمى Quasi-NGOs (Quangos) وهيئات القطاع الخاص التي تتولى إدارة مرفق عام ومؤسسات القطاع الخاص التي تتلقى تمويلاً حكومياً أو تملك معلومات يمكن أن يؤدي كشفها إلى تجنب الضرر الذي قد يضر المصلحة العامّة، كالبيئة والصحّة. وتنص قوانين بعض الدول على شمول المنظمات غير الحكومية (NGOs) Non-governmental organizations بتعريف المؤسسات المشمولة بقانون الحصول على المعلومات إذا كانت تتلقى تمويلاً عاماً كما هو الحال في كل من صربيا واندونيسيا وبنغلاديش. ولا ينطبق قانون ضمان حق الحصول على المعلومات الأردني على المنظمات غير الحكومية أو شبه الحكومي، وعلى ذلك يُقترح شمول الشخص المعنوي بولاية الكشف إذا كان يتلقى تمويلاً حكومياً أو خارجياً. وسبق لمجلس المعلومات أن رد شكوى قدمها مقدم هذه الدراسة بتاريخ 2010/4/18 ضد معهد الإعلام الأردني[1] لرفض المعهد تزويده بمذكرة التفاهم التي وقعها المعهد مع الجامعة الأردنية لمعرفة الأنظمة التي يطبقها المعهد على طلبته.

«إن إحدى القيم الأساسية التي تعزز الحق بالمعرفة هي مبدأ حد الكشف الأقصى، والذي يؤسس لافتراض مفاده أن كل المعلومات التي تحتفظ بها الجهات العامة ينبغي أن تكون خاضعة إلى الكشف عنها ما لم يكن هناك تبرير قوي جداً يتعلق بالمصلحة العامة يقضي بعدم الكشف عنها. كما أن هذا المبدأ يشير إلى إدخال آليات فاعلة يستطيع الجمهور من خلالها الحصول على المعلومات بما في ذلك الأنظمة التي يقودها الطلب على هذه المعلومات بالإضافة إلى نشر وتوزيع المواد الرئيسة»[2].

2- ترويج ثقافة شفافية الحكومات open government، والكشف الاستباقي Proactive duty to publish: يلعب حق الحصول على المعلومات دوراً محورياً في تعزيز المساءلة وقدرة المواطنين على مراقبة أفعال الحكومة، وهو يسهم في تعزيز التنمية القائمة على المشاركة. ويقول عضو مجلس الشيوخ الأمريكي باتريك ليهي أن:»البيانات الصحفية تعلمنا عندما تقوم الوكالات الفيدرالية بعمل صحيح، لكن قانون الحصول على المعلومات يجعلنا نعرف عندما لا تقوم هذه الوكالات بعملها بالشكل الصحيح»[3]. ولا تعني حرية الاطلاع قيام الهيئات العامّة بالإجابة على

---

(1) العبادي، محمد يونس (2012) ورقة مقدمة من مفوض المعلومات لندوة «فوائد قانون ضمان حق الحصول على المعلومات»، بمناسبة الاحتفال باليوم العالمي للحق في المعرفة التي نظمها مركز عمّان لدراسات حقوق الإنسان، فندق القدس، بتاريخ 2012/9/30.

(2) مندل، توبي (2003)، مرجع سابق، ص أ.

(3) *http://iml.jou.ufl.edu/projects/Spring04/Rick/resources.html.*

طلبات المعلومات فقط، بل تعني أيضاً أن تنشر هذه الهيئات وتعمّم على نحو واسع وثائق ذات أهمّية جدية للجمهور، على الهيئات العامة أن تنشر كحدٍ أدنى: معلومات إدارية حول عمل الهيئة العامّة وضرورة إصدار تقارير دورية تبين أعمالها، وتنشر على الملأ. إن العلاقة بين قوانين حق الحصول على المعلومات والحاكمية الرشيدة والمشاركة والشفافية كانت موضوعاً لعدد من الدراسات[1]. وتأكيداً لهذه العلاقة هناك عدد من الدول ربطت في تسمية قانونها بين الحصول على المعلومات والشفافية، ومنها الدول التالية[2]:

الدولة	سنة إقرار القانون	اسم القانون
فنلندا	1951	قانون حول نشاطات الحكومة المنفتحة
هولندا	1978	قانون الحكومة المنفتحة
بلجيكا	1994	قانون الحكومة المنفتحة
بنما	2002	قانون حول الشفافية في الإدارة العامة
المكسيك	2002	قانون فيدرالي حول الشفافية والوصول إلى المعلومات العامة الحكومية
البيرو	2002	قانون حول الشفافية
تشيلي	2008	قانون حول الشفافية والوصول إلى المعلومات

وقالت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان, التابعة للأمم المتحدة في تعليقها العام رقم 34 على أن المادة 19 تضمن الحق في الوصول إلى المعلومات التي تحتفظ بها الهيئات الحكومية العامة[3]. ويجب على الدول أن تبذل قصارى جهدها لضمان الوصول بسرعة وسهولة وفعالية وعملية للمعلومات التي تسيطر عليها الدولة في المجال العام. وينبغي الكشف بشكل استباقي عن المعلومات العامة حول مهام الحكومة فضلاً عن معلومات أخرى تتعلق بالمصلحة العامة, ويجب أن تنشر

---

(1) Hins, W. and Voorhoof, D (2010) *Access to State-Held Information as a Fundamental Right under the European Convention on Human Rights,* European Media Law, Collection of materials, mijnwetboek.be/Knops Publishing, Denmark , p 339; and http://www.cartercenter.org/peace/americas/information.html.

(2) Finland1951 Act on the Openness of Government Activities.
Netherlands 1978 Wet **openbaarheid** van bestuur.
Belgium1994Wet **openbaarheid** van bestuur.
Panama2002Law on **Transparency** in Public Administration.
Mexico 2002Fed. **Transparency** and Access to Public Gov. Information.
Peru2002Law on **Transparency.**
Chile 2008 Law on **Transparency** … and Access to Information.

(3)*www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/CCPR.C.GC.34_**ar.doc.***

على نحو استباقي. ويشمل هذا الحق، المعلومات التي تحتفظ بها المؤسسات العامة, بما في ذلك السلطتين التشريعية والقضائية وربما تمتد إلى الكيانات الخاصة التي تقدم خدمة عامة أو تدير مرفقاً عاماً. كما يجب أن توفر سبل الطعن لمقدمي الطلبات عند الإخفاق في الاستجابة لطلباتهم. وقال التعليق أنه من الواضح أيضاً أنه لا يجوز للدول, بما يتفق مع العهد, حجب المعلومات عن الجمهور خدمة للمصلحة العامة المشروعة التي لا تضر بالأمن القومي. علاوة على ذلك, لا يجوز للدول ملاحقة الصحافيين والباحثين والناشطين في مجال البيئة والمدافعين عن حقوق الإنسان, أو غيرهم, لقيامهم بنشر معلومات من هذا القبيل. ومن المفهوم ضمناً أن هذا الواجب يمتد حتى إلى المعلومات التي تم تصنيفها رسمياً. إن «الصفة الأساسية لتشريع فعال لحرية المعلومات، هي افتراض وجود انفتاح مُعبَّر عنه بشكل واضح، ويقوم افتراض الانفتاح على مبدأ أن المعلومات التي تسيطر عليها السلطات العامة هي معلومات عامة، ما لم تكن خاضعة لاستثناء صريح يُذكر مسبقاً في نص تشريعي. ومن هنا فإن عبء تبرير رفض كشف المعلومات يقع على عاتق القائمين على الشؤون العامة»[1].

3- محدودية استثناءات الكشف limited scope of exceptions: إن نظام الاستثناءات من أصعب القضايا التي تواجه أولئك الذين يعملون على صياغة قانون حرية الحصول على المعلومات, ومن أكثر الأجزاء تعقيداً في العديد من القوانين الموجودة[2]. في حالات عديدة, فإن القوانين الفاعلة جداً يتم تقويضها كثيراً من قبل نظام واسع أو مفتوح من الاستثناءات. من ناحية أخرى فمن الواضح أنه من المهم أن تأخذ القوانين بالاعتبار كافة المصالح السرية المشروعة, وإلا فسيصبح مطلوباً من الجهات العامة قانونياً الكشف عن المعلومات رغم أن مثل هذا الكشف قد ينجم عنه أضرار غير مضمونة.

ومن أهم الاستثناءات التي ينص عليها قانون ضمان حق الحصول على المعلومات الأردني ما تعدده المادة 13 منه، وللتسهيل نورد نصها تالياً: «مع مراعاة أحكام التشريعات النافذة، على المسؤول أن يمتنع عن الكشف عن المعلومات المتعلقة بما يلي:-

أ- الأسرار والوثائق المحمية بموجب أي تشريع آخر.

ب- الوثائق المصنفة على أنها سرية ومحمية والتي يتم الحصول عليها باتفاق مع دولة أخرى.

---

(1) كروغ، بيتر وبرايس مونرو، معهد البنك الدولي (2005) الحق في الابلاغ، دور وسائل الإعلام في التنمية الاقتصادية، الأهلية للنشر والتوزيع، عمان، ص 260.

(2) مندل، (2003)، مرجع سابق، ص 49.

ج- الأسرار الخاصة بالدفاع الوطني أو أمن الدولة، أو سياستها الخارجية.

د- المعلومات التي تتضمن تحليلات أو توصيات أو اقتراحات أو استشارات تقدم للمسؤول قبل أن يتم اتخاذ قرار بشأنها، ويشمل ذلك المراسلات والمعلومات المتبادلة بين الإدارات الحكومية المختلفة حولها.

هـ- المعلومات والملفات الشخصية المتعلقة بسجلات الأشخاص التعليمية أو الطبية أو السجلات الوظيفية أو الحسابات أو التحويلات المصرفية أو الأسرار المهنية.

و- المراسلات ذات الطبيعة الشخصية والسرية سواء كانت بريدية أو برقية أو هاتفية أو عبر أي وسيلة تقنية أخرى مع الدوائر الحكومية والإجابات عليها.

ز- المعلومات التي يؤدي الكشف عنها إلى التأثير في المفاوضات بين المملكة وأي دولة أو جهة أخرى.

ح- التحقيقات التي تجريها النيابة العامة أو الضابطة العدلية أو الأجهزة الأمنية بشأن أي جريمة أو قضية ضمن اختصاصها وكذلك التحقيقات التي تقوم بها السلطات المختصة للكشف عن المخالفات المالية أو الجمركية أو البنكية ما لم تأذن الجهة المختصة بالكشف عنها.

ط- المعلومات ذات الطبيعة التجارية أو الصناعية أو المالية أو الاقتصادية والمعلومات، عن العطاءات أو البحوث العلمية أو التقنية التي يؤدي الكشف عنها إلى الإخلال بحق المؤلف والملكية الفكرية أو بالمنافسة العادلة والمشروعة أو التي تؤدي إلى ربح أو خسارة غير مشروعين لأي شخص».

ومن الواضح أن المادة 13 تعطي الأولوية في التطبيق للتشريعات الأخرى. أي أن قانون الحصول على المعلومات يتنحى أمام القوانين الأخرى بما لا يتفق مع المعايير الدولية. فمثلاً ينص قانون الحصول على المعلومات الباكستاني: «على الرغم مما يرد في قوانين أخرى، لا يجوز حجب حق الحصول على أي سجل رسمي باستثناء المعلومات المحجوبة أصلاً عن مقدمي الطلبات». وتعتبر هذه العبارة إفادة قوية الصيغة بخصوص الحق في الحصول على المعلومات، خصوصاً بالقدر الذي تعينه بأن شروط الكشف في القانون لها أولوية تفوق قوانين السرية[1].

(1) مندل، (2003)، مرجع سابق، ص 72، ونسجِّل أدناه النص الباكستاني بالإنجليزية:
3. Access to information not to be denied.- (1) Notwithstanding anything contained in any other law for the time being in force, and subject to the provisions of this Ordinance, no requester shall be denied access to any official record other than exemptions as provided in section 15. متوفر على *http://www.transparency.org.pk/documents/FIO.pdf*

وليس من القانوني دائماً رفض الكشف عن المعلومات كونها تتعلق بالأمن الوطني، بل يجب أن يشكل هذا الكشف ضرراً خطيراً بهذه المصالح، فأجهزة الدفاع تمنع الكثير من المعلومات التي ليست لها علاقة مباشرة بعملياتها, مثل المعلومات المتعلقة بما تشتريه من طعام وأقلام. فمن الواضح إن الحصول على هذه المعلومات لا يمكن منعه على أساس أنها معلومات تتعلق بالدفاع. فالجزء الثاني من الاختبار يسمح بمنع المعلومات فقط عندما قد يتسبب الكشف عنها بتعريض هدف مشروع لضرر كبير[1]. وتوجد لدى معظم الدول سلسلة من القوانين حول السرية يعتبر العديد منها غير شرعي أو يتضمن أحكاماً غير شرعية لا تنسجم وقانون حرية الحصول على المعلومات. إن نظاماً ما لحل النزاعات يصبح ضرورياً لتجنب وضع الموظف العام في موقف يحظر عليه إفشاء معلومات وفق قانون السرية ومع ذلك يطلب منه عمل ذلك وفق قانون حرية الحصول على المعلومات. إن حل هذه المسألة لصالح الانفتاح من الواضح أنه ينسجم مع الفرضية الأساسية لحرية الحصول على المعلومات، ومع الوقت يجب أن يكون هناك التزام لمراجعة كافة القوانين التي تقيد حرية الكشف عن المعلومات وجعلها تنسجم مع قانون حرية الحصول على المعلومات[2].

وسكت القانون عمَّن له حق الطعن بتصنيف المعلومات وفي أية درجة يتم تصنيفها، وبذلك تعتبر السرية هي الأصل والكشف الاستثناء. وترك القانون أمر تصنيف المعلومات ودرجة أهميتها إما للتشريع بحيث يضع القانون نفسه التصنيفات وإما للجهة التي تملك المعلومة ودون ان يكون هناك طريقة للتظلم أو للطعن بهذه التصنيفات أو بطريقة تصنيفها مما يسمح المجال بتصنيف المعلومة بأنها من ضمن المعلومات المحمية التي يمكن للمسؤول الامتناع عن إعطائها. حيث حدد القانون طريقة تصنيف هذه المعلومات ومدى أهميتها لغايات كشفها من عدمه بطريقتين؛ الأولى: التصنيف القانوني حيث اعتبر المشروع أن التصنيفات التي تحددها التشريعات الأخرى للمعلومات هي تصنيفات سارية المفعول ولها أولوية في التطبيق حيث أنه عرف الوثائق المصنفة في المادة (2) منه بأنها: «أية معلومات شفوية أو وثيقة مكتوبة أو مطبوعة أو مخزنة إلكترونياً أو بأية طريقة أو مطبوعة على ورق مشمع أو ناسخ أو أشرطة تسجيل أو الصور الشمسية والأفلام أو المخططات أو الرسوم أو الخرائط أو ما يشابهها والمصنفة وفق أحكام التشريعات النافذة».

أما الطريقة الثانية فهي التصنيف الإداري بحيث تتولى إدارة الدائرة وهي حسب تعريف المادة الثانية من المشروع (الوزارة أو الدائرة أو السلطة أو الهيئة أو المؤسسة الرسمية العامة أو

---

(1) مندل، (2003)، مرجع سابق، ص 50.

(2) مندل، (2003)، المرجع السابق، ص 53.

الشركة التي تتولى إدارة مرفق عام.) أعمال فهرسة وتنظيم وتصنيف المعلومات والوثائق التي تتوافر لديها حسب الاصول المهنية والفنية المرعية.

وتجدر الإشارة إلى ما ورد في قانون أصول المحاكمات المدنية (المادة 101) من حق الخصوم بطلب إبراز مستندات في حوزة الغير، وحق المحكمة (المادة 108) أن تكلف المحامي العام المدني أو أي موظف من موظفي الحكومة أو المؤسسات الرسمية أو العامة بإبراز أي مستند أو وثيقة متعلقة بالدعوى المنظورة أمامها، باستثناء المستندات التي أصدر رئيس الوزراء شهادة موقعة بإمضائه يشير إلى أن إفشاءها يضر بالمصلحة العامة. وتم استخدام هذه المادة كثيراً في قضايا تم فيها إبراز شهادة من رئيس الوزراء بأن إفشاء الوثيقة المطلوبة يضر بالأمن الوطني[1].

وأبرز تقرير مركز حماية وحرية الصحفيين لسنة 2010 أن تنفيذ القانون تضرر من التصنيف العشوائي للمعلومات من جانب مختلف الوزارات والمؤسسات الحكومية.[2] ووجدت دراسة لمؤسسة إعلاميين من أجل صحافة استقصائية عربية أن 16 مؤسسة حكومية شملها مسح استقصائي استخدمت معايير وسياسات مختلفة فيما يتعلق بعملية تصنيف المعلومات.[3]

وأبرزت الدراسة أنه على الرغم من التعليمات الحكومية التي تلزم المؤسسات والهيئات الحكومية بإتمام عملية التصنيف، فإن ذلك لم يتحقق.[4] ومع أن مجلس المعلومات أفاد أن 85 في المائة من المؤسسات الحكومية المائة والعشرين أتمت تصنيف ما لديها من وثائق، غير أن دراسة إعلاميين من أجل صحافة استقصائية عربية تشكك في هذا.[5] ولم تقم الحكومة بأية مراجعة لتنفيذ عملية التصنيف وإتمامها. وفي تقريره لسنة 2010، فحص مركز حماية وحرية الصحفيين تنفيذ قانون ضمان حق الحصول على المعلومات في ثلاث دوائر حكومية: وزارة الداخلية، ووزارة

---

(1) انظر قرار محكمة التميز بصفتها محكمة عدل عليا في القضية رقم 1979/108 الصادر بتاريخ 1980/9/7 بخصوص قرار مجلس أمناء الجامعة الأردنية المتضمن إنهاء خدمات عدد من اساتذة الجامعة (منهم د. محمد يوسف علوان). انظر: بكر، إبراهيم (1995). حقوق الإنسان في الأردن. مطابع المؤسسة الصحفية الأردنية (الرأي). عمّان. ص 406.

(2) مركز حماية وحرية الصحفيين. على الحافة: حالة الحريات الإعلامية في الأردن 2010، صفحة 35.

(3) هشاشة قانون ضمان حق الحصول على المعلومات واستهتار الحكومة في التعامل معه، إعلاميون من أجل صحافة استقصائية عربية، 23 نوفمبر/تشرين الثاني 2010 (بالعربية). متاح على: *http://arij.net/* (بالعربية) (تم الاطلاع عليه 6 نيسان 2012).

(4) مركز حماية وحرية الصحفيين. التقرير السنوي لعام 2010، ص 254.

(5) رنا صباغ، لماذا لا يستخدم الأردنيون الحق في الحصول على المعلومات؟ عمون نيوز، 2 تموز 2010. *http://www.ammonnews.net/article.aspx?articleno=27628* (بالعربية) (تم الاطلاع عليه في 6 نيسان 2012).

المالية، ودائرة الأمن العام. ورصد المركز عدداً من المشكلات أبرزها «عدم تعيين الدوائر الحكومية موظفاً مختصاً بالمعلومات، والافتقار إلى سياسة واضحة ومحددة بشأن تصنيف الوثائق وتبني تقييم شخصي لتصنيف الوثائق، والافتقار إلى إحصاءات بشأن عدد الوثائق المُصنَّفة والتداخل بين أدوار المتحدث باسم الدائرة وموظف المعلومات فيها.[1]

كما يتضمن القانون استثناءات أخرى موزعة في أحكامه، فإضافة إلى الاستثناءات السابقة التي تنص عليها المادة 13 من القانون، توجب المادة 7 من القانون نفسه أن يكون مُقدم طلب الحصول على المعلومات أردنياً له «مصلحة مشروعة أو سبب مشروع»[2]. وبهذا يستثنى غير الأردني من الحق بتقديم طلب للحصول على المعلومات، في حين أن هذا الحق يجب أن يكون متاحاً لكل إنسان سنداً لنص المادة 2 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية التي تنص: «تتعهد كل دولة طرف في هذا العهد باحترام الحقوق المعترف بها فيه، وبكفالة هذه الحقوق لجميع الأفراد الموجودين في إقليمها والداخلين في ولايتها، دون أي تمييز بسبب العرق، أو اللون، أو الجنس، أو اللغة، أو الدين، أو الرأي سياسياً أو غير سياسي، أو الأصل القومي أو الاجتماعي، أو الثروة، أو النسب، أو غير ذلك من الأسباب». وهناك خمس دول فقط تقصر حق الحصول على المعلومات على مواطنيها فقط، وهي الهند[3]، باكستان - ربما بسبب الصراع المعروف بينهما -، و«إسرائيل» والأردن، والسويد التي عملياً تعطي الحق للأجانب في طلب المعلومات. وبموجب التعديل الذي أعلنت عنه الحكومة[4] على القانون يحق لغير الأردني الحصول على المعلومات التي يطلبها وفقاً لأحكام هذا القانون والتشريعات النافذة إذا كانت له مصلحة مشروعة أو سبب مشروع بشرط المعاملة بالمثل.

كما أن شرط المصلحة لم يتوفر في أول قضية أتيحت لمحكمة العدل العليا النظر فيها عندما تقدمت صحفية بطلب معلومات من رئاسة الوزراء تتعلق بتقرير أوضاع المعلومات في الأردن لعام 2008 الذي يرفع عادة من مجلس المعلومات للحكومة. حجة الرفض تلخصت بعدم توفر شرط المصلحة المشروعة لدى شبكة صحافيون من أجل صحافة استقصائية «أريج», علماً بأن المعلومة

---

(1) على الحافة: حالة الحريات الإعلامية في الأردن 2010، مركز حماية وحرية الصحفيين في الأردن، ص 258.

(2) المادة 7- مع مراعاة أحكام التشريعات النافذة، لكل أردني الحق في الحصول على المعلومات التي يطلبها وفقاً لأحكام هذا القانون إذا كانت له مصلحة مشروعة أو سبب مشروع.

(3) نص المادة 3 من القانون الهندي. متوفر على: *www.freedominfo.org/news/India/foi2002.doc*

(4) حصل الباحث على نسخة من مسودة مشروع القانون المعدل لقانون ضمان حق الحصول على المعلومات، كما أقرها ديوان التشريع والرأي برئاسة الوزراء.

كانت ستستخدم لتدعيم تحقيق استقصائي سينشر في صحيفة «العرب اليوم»[1]. يُذكر أنه في أول مرة تم فيها إقرار حق الحصول على المعلومات من محكمة إقليمية لحقوق الإنسان في قرار محكمة الدول الأمريكية لحقوق الإنسان في قضية Claude Reyes and Others v. Chile[2] قررت المحكمة على: «أنه لا حاجة لإثبات مصلحة مباشرة أو ارتباط شخصي للحصول على المعلومات باستثناء الحالات التي تخضع للقيود التشريعية». ودخلت عدة منظمات كصديق للمحكمة في القضية *amicus curiae* ومنها منظمة المادة 19 التي تتخذ من لندن مقراً لها.

كما تنص المادة 10 من القانون الأردني على استثناء آخر وهو عدم جواز «طلب المعلومات التي تحمل طابع التمييز الديني أو العنصري أو العرقي أو التمييز بسبب الجنس أو اللون»[3]. ويبدو أن هذه المادة مثيرة للالتباس وقد تعيق تطبيق القانون. فمثلاً لو قدّم أحد المواطنين طلباً لإحدى الجهات المشمولة بنص القانون عن أعداد الإناث أو ذوي الإعاقة الموظفين في تلك الجهة لمعرفة إن كانت هذه الجهة تلتزم بقانون العمل[4] بأن يكون 2 % من العمال من المعاقين أو 4 % كما ينص على ذلك قانون المجلس الأعلى للمعوقين. فهل تكون المادة 7 مبرراً لعدم تقديم المعلومات بحجة أن الطلب يحمل طابع التمييز؟ وتنص المادة 6/1 من الدستور الأردني: «الأردنيون أمام القانون سواء لا تمييز بينهم في الحقوق والواجبات وإن اختلفوا في العرق أو اللغة أو الدين». وقد فشلت المحاولات لإدخال كلمة «الجنس» في نص المادة لدى تعديل الدستور.

4 - الحق الأجدر بالرعاية Overriding right: عند تصارع حقين بين حق المعرفة وحق الخصوصية يتم التضحية بواحد منهما حماية للحق الآخر الأجدر بالرعاية. وقد تؤدي حرية التعبير وحرية الصحافة «إلى قيام حالة من التنازع أو التزاحم مع حقوق أخرى كحق الخصوصية»[5]. ولكن عند تعارض مصلحتين هناك حق أجدر بالرعاية. وتقول محكمة النقض المصرية في هذا الخصوص إنه عند تصارع مصلحتين فالقانون «يوازن بين حقين؛ يهدر أحدهما

---

(1) قدمت الطعن الصحفية مجدولين علان التي قامت بتحقيق صحفي بدعم وإشراف شبكة أريج «إعلاميون من أجل صحافة استقصائية عربية»، وكشف التحقيق أن 5% فقط من 130 صحافياً وصحافية, استخدموا حق الحصول على المعلومة.

(2) Case No. 12.108, Marcel Claude Reyes and Others v. Chile. March 2006. *Claude Reyes and Others v. Chile*, 19 September 2006, Series C, No. 151 (Inter-American Court of Human Rights), and the UN Human Rights Committee's General Comment No. 34, 12 September 2011, CCPR/C/GC/34, para. 18.

(3) المادة 10 من القانون.

(4) تنص المادة (13) من قانون العمل بأنه على صاحب العمل الذي يستخدم خمسين عاملاً وتسمح طبيعة العمل باستخدام العمال المعوقين المؤهلين مهنياً أن يستخدم من العمال مالا يقل عن 2 % من مجموع عماله.

(5) علوان، محمد يوسف والموسى، محمد (2006). القانون الدولي لحقوق الإنسان، دار الثقافة، جـ 2 ص 285.

صيانة للآخر».[1] كما كانت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان توازن بين مبدأين متصارعين في المرحلة الأولى، توازن بين أيهما الأجدر بالرعاية override، ثم انتقلت إلى أن الأولية هي لحرية التعبير وإن أي تقييد عليها يجب أن يكون في أضيق التفسيرات.[2] وكما سبق ذكره تنص المادة 13 من قانون ضمان حق الحصول على المعلومات الأردني: مع مراعاة أحكام التشريعات النافذة، على المسؤول ان يمتنع عن الكشف عن المعلومات المتعلقة بما يلي:

أ- الأسرار والوثائق المحمية بموجب أي تشريع آخر.

وكانت المسودة الأصلية لمشروع قانون حرية الحصول على المعلومات الأردني التي تقدم بها آنذاك المجلس الأعلى للإعلام قد تضمنت نصاً لحل الإشكال الذي قد يحدث في حال تنازع قانون حرية الحصول على المعلومات مع غيره من القوانين، وذلك على النحو التالي: «في جميع الأحوال يجب الموازنة بين الحقين وتغليب الحق الأجدر بالرعاية»[3]. ومثلاً يمنع القانون المكسيكي «تصنيف المعلومات حول الانتهاكات الخطيرة لحقوق الإنسان أو حول جرائم ضد البشرية»[4].

5- تحديد الوقت اللازم والمناسب للإجابة على طلب المعلومات Appropriate timelines for responding to requests وينص القانون الأردني على فترة 30 يوماً للإجابة على الطلب. وقد اشتكى كثير ممن هم على صلة بطول فترة الإجابة على الطلبات. ووفقاً لمشروع القانون المعدِّل الذي أعلنت عنه الحكومة في أيلول 2012، تم تخفيض مدة إجابة الطلب أو رفضه من شهر إلى 15 يوماً من اليوم التالي لتاريخ تقديمه. كما يقع تحت هذا الباب تحديد مدة قصوى لحماية المعلومات overall historical time limits، تميل أغلب الدول إلى وضع حد أقصى لحماية المعلومات المصنفة بثلاثين سنة، وبعضها 25 (كالهند) أو 20 (بلغاريا) سنة، وفي حالات نادرة تمدد بعض الدول الأكثر سرية إلى فترة أخرى كالملكة المتحدة التي تجيز تمديد سرية الوثائق إلى 60 سنة، وهذا ما حدث عندما مددت إلى 30 سنة أخرى موعد الكشف عن الوثائق البريطانية المتعلقة باغتيال الملك عبدالله[5] التي كان يجب رفع السرية عنها بتاريخ 20 تموز 2011. ويحدد القانون الأردني المدة القصوى لإبقاء المعلومات سرية بثلاثين سنة تصبح بعدها غير سرية، ويجب كشفها.

---

(1)- أمين، ناصر (2004). نظام القضاء المصري، مؤسسة أمين للمحاماة، القاهرة. ص 74.

(2) Welsh, T. & Greenwood, W. Essential Law for Journalists, Butterworth 2001 p 183.

(3) كان الباحث ضمن الفريق الذي ساهم بصياغة مسودة مشروع القانون لدى إعداده من المجلس الأعلى للإعلام عام 2006.

(4) مندل، توبي (2003) حرية المعلومات، مسح قانوني مقارن، اليونسكو, ص 69.

(5) العبادي، محمد يونس (2012) ورقة مقدمة لندوة «فوائد قانون ضمان حق الحصول على المعلومات»، بمناسبة الاحتفال باليوم العالمي للحق في المعرفة التي نظمها مركز القدس لدراسات حقوق الإنسان، فندق القدس، 2012/9/30.

6- إمكانية الطعن بقرار رفض الحصول على المعلومات Right to appeal the refusal application: من الضروري أن يقدم القانون فرصاً مختلفة لاستئناف قرارات الرفض[1]، فالعديد من القوانين الوطنية توفر استئنافاً داخلياً إلى سلطة أعلى ضمن الجهة العامة التي تم التقدم بطلب المعلومات منها. وهذا أسلوب مفيد يساعد على تصحيح الأخطاء ويضمن حسن الأداء الداخلي. ويجب أن تكون الإجراءات أمام جهة الاستئناف الإدارية هذه مصممة لتتم بسرعة وعدل وبدون تكلفة قدر الإمكان. ويجب أن تتمتع بصلاحية كاملة لمراجعة أي وثيقة تحتفظ بها الجهة الرسمية أو الحكومية بشكل سري عند الضرورة, بالإضافة إلى صلاحيات للتحقيق والاستماع إلى الشهود وما شابه ذلك. كما يجب أن تتمتع بصلاحية إصدار قرارات ملزمة تطبق من خلال المحاكم عند الضرورة.

وينص القانون الأردني على إمكانية الطعن بقرارات الإدارة برفض طلبات الحصول على المعلومات إلى جهتين هما مجلس المعلومات ومحكمة العدل العليا وفيما يلي تفصيل لذلك:

أ - مجلس المعلومات: تخضع قرارات الإدارة في رفض تزويد المعلومات إلى طالبيها للتظلم أمام مجلس المعلومات[2]، الذي يتشكل من موظفين حكوميين، وذلك على النحو التالي[3]:

1- وزير الثقافة رئيساً

2- مفوض المعلومات نائباً للرئيس، وعضوية كل من:

3- أمين عام وزارة العدل

4- أمين عام وزارة الداخلية

5- أمين عام المجلس الأعلى للإعلام

6- مدير عام دائرة الإحصاءات العامة

7- مدير عام مركز تكنولوجيا المعلومات الوطني

8- مدير التوجيه المعنوي في القوات المسلحة

9- المفوض العام لحقوق الإنسان.

ووفقاً لمشروع القانون المعدِّل الذي أعلنت عنه الحكومة في أيلول 2012، تم إجراء تعديل طفيف على عضوية المجلس حيث أضيف لعضويته مدير عام دائرة المطبوعات والنشر ونقيب

---

(1) مندل، توبي (2003) حرية المعلومات، مسح قانوني مقارن، اليونسكو 2003، ص 51.

(2) المادة 8 من القانون.

(3) المادة 3/أ من القانون.

المحامين الأردنيين ونقيب الصحفيين الأردنيين، فيما تم شطب أمين عام المجلس الأعلى للإعلام بعد إلغاء المجلس نهاية عام 2008 كما سبق ذكره.

ويعد تقديم تظلم إلى مجلس المعلومات جوازياً. وتلقى مجلس المعلومات 13 شكوى منذ إقرار القانون أولها بتاريخ 2008/9/21 وآخرها بتاريخ 2012/8/9، وتم تقديم شكويين عام 2008، ومثلها عام 2009 و2010 فيما لم يتم تقديم أي شكوى عام 2011 وسبعة شكاوى عام 2012 بما يشير إلى وجود اتجاه تصاعدي في تقديم الشكاوى لمجلس المعلومات[1].

وربما أن سبب قلة الشكاوى أنه ليس لقرارات المجلس صفة إلزامية[2]. في هذا السياق أقر مفوض المعلومات بأن عدم إلزامية قرارات المجلس أسهمت في تحييد دوره كمنفذ ومشرف على تطبيق القانون. وهذا ما حدث مع صحافي تقدم بطلب معلومات من البنك المركزي حول نسبة القروض السكنية والشخصية المتعثرة لعام 2009 بحجة سرية المعلومة[3], بموجب المادة 45 من قانون البنك المركزي، ولما تم رفض طلبه قدم شكوى بتاريخ 16/ 10/ 2010, ضد البنك المركزي كما تتيح المادة 17 من قانون ضمان حق الحصول على المعلومات، إلا أن البنك رفض الاستجابة لقرار مجلس المعلومات. «وعندما تخضع نشاطات الحكومة والموظفين العموميين للتقييم والتدقيق من قبل المواطنين، تكون الحكومة ملزمة بتبرير قراراتها وسياساتها بما يعمل في النهاية على مزيد من كفاءة استخدام المال العام. كما يشكل حصول المواطنين على المعلومات عن أعمال الحكومة إلى تقليل الشائعات. كما يعمل على «دمقرطة» الإدارة وانتقالها من الهيكلية الهرمية إلى درجة فعالة من التفاعلية»[4]. كما أجاز مشروع القانون المعدِّل لمقدم طلب الحصول على المعلومات التظلم أمام المجلس بوساطة مفوض المعلومات خلال 15 يوماً من تاريخ رفض طلبه أو الامتناع عن إعطائه المعلومات المطلوبة خلال المدة المقررة قانوناً. وعلى المجلس إصدار قراره في التظلم خلال 15 يوما من تاريخ تقديمه وإلا اعتبر التظلم مرفوضاً ويجوز لمقدم الطلب الطعن أمام محكمة العدل العليا بهذا القرار خلال ستين يوماً من اليوم التالي لتبليغه القرار أو انتهاء المدة المحددة فيها.

---

(1) العبادي، محمد يونس (2012) ورقة مقدمة لندوة «فوائد قانون ضمان حق الحصول على المعلومات»، بمناسبة الاحتفال باليوم العالمي للحق في المعرفة التي نظمها مركز عمان لدراسات حقوق الإنسان، فندق القدس، 2012/9/30.

(2) المادة 17 من القانون.

(3) http://www.gerasanews.com/index.php?page=article&id=37310.

(4) Comparative Media Law Journal, Number 5, January-June 2005. Published by Legal Research Institute and National Mexican University. P 141-142.

ب - محكمة العدل العليا: لم يتسن لمحكمة العدل العليا فحص تطبيق قانون ضمان حق الحصول على المعلومات سوى في قضية واحدة عندما تقدمت صحفية بطلب معلومات من رئاسة الوزراء تتعلق بتقرير أوضاع المعلومات في الأردن لعام 2008 الذي يرفع عادة من مجلس المعلومات للحكومة. وقد ردت المحكمة الدعوى لعدم توفر شرط المصلحة المشروعة لدى شبكة صحافيون من أجل صحافة استقصائية «أريج»[1], التي كانت الصحفية تعمل في إطارها[2]. ومع أن القانون ينص[3] على قيام مجلس المعلومات بإصدار تقارير دورية إلا أنه لم يعلن هذه التقارير على الملأ واكتفى بإرسالها لمجلس الوزراء، مع أن المقصود بالتقرير السنوي إعلانه علانية لبيان مدى استجابة المؤسسات الحكومية بتقييم المعلومات وحجم الرفض والأسباب وبيان جهود مجلس المعلومات في الترويج للقانون. وقدم الباحث عمر العليوي طلباً للحصول على التقرير السنوي لمجلس المعلومات من أجل رسالته لنيل درجة الدكتوراة. وقوبل طلبه بالرفض بادئ الأمر، وقرر مقاضاة المجلس. ثم تفاوض مع ممثلين عن مجلس المعلومات وافقوا في نهاية الأمر على تزويد الطالب بموجز عن التقرير.[4]

جـ - ديوان المظالم: مع أن مهام ديوان المظالم وصلاحياته لا ترتبط ارتباطاً مباشراً بالحصول على المعلومات فإنه قد يتيح منبراً لطالبي تقديم شكوى من رفض مؤسسة حكومية الكشف عن معلومات. ومهمة ديوان المظالم هي «النظر في الشكاوى المتعلقة بأي من القرارات أو الإجراءات أو الممارسات أو أعمال الامتناع عن أي منها الصادرة عن الإدارة العامة أو موظفيها.»[5]

وقام ديوان المظالم قام بالتدخل عدة مرات لدى الإدارة لإقناعها بتزويد المعلومات إلى طالبيها. في أعقاب رفض المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي تقديم نسخة من التعليمات التنفيذية المتصلة بمزايا الضمان الاجتماعي، ودفعت المؤسسة بأنه لا يمكن الكشف عنها إلا متابعة لأمر صادر عن محكمة، قدَّم محامي أردني شكوى إلى ديوان المظالم على أساس أن هذه اللوائح جزء من الأحكام القانونية المتصلة بالضمان الاجتماعي. ودعا ديوان المظالم المؤسسة أن

---

(1) *www.arij.net.*

(2) قدمت الطعن الصحفية مجدولين علان التي قامت بتحقيق صحفي بدعم وإشراف شبكة أريج «إعلاميون من أجل صحافة استقصائية عربية»، وكشف التحقيق أن 5% فقط من 130 صحافياً وصحافية, استخدموا حق الحصول على المعلومة.

(3) المادة 4- هـ

(4) عليوي، عمر. (2011). قانون حق الحصول على المعلومات في الأردن. (رسالة دكتوراة غير منشورة)، جامعة عين شمس. مصر. ص 807.

(5) رسالة وصلاحيات ديوان المظالم في الأردن (باللغة العربية) المقال متاح على:*http://www.ombudsman.org.jo/Arabic/about%20beurea/Pages/Mission.aspx* (بالعربية) (تم الاطلاع عليه في 6 نيسان 2012).

تنشر تلك التعليمات وكل التشريعات المتصلة بالضمان الاجتماعي وفقاً لحق المواطن المنصوص عليه في قانون ضمان حق الحصول على المعلومات. والتزمت المؤسسة بهذا الأمر ونشرت التعليمات التنفيذية في الجريدة الرسمية في عددها 5076 المُؤرَّخ 16 كانون الثاني 2011.[1]

7- وجود هيئة مستقلة لضمان حق الحصول على المعلومات Independent body to insure the right of access to information. لا يوجد نموذج واحد بشأن الإشراف والرقابة على تطبيق قوانين الحصول على المعلومات؛ ففي الولايات المتحدة مثلاً لا توجد وكالة فيدرالية للإشراف على تطبيق قانون الحصول على المعلومات FOIA وتقوم المحاكم بالنظر في قرارات رفض تقديم المعلومات، وفي الأرجنتين لا توجد هيئة إشرافية كذلك وتخضع قرارات الرفض للطعن أمام المحكمة الإدارية [2]. أما المكسيك فتعتبر قرارات الهيئة التنظيمية IFAI ملزمة لجهة الإدارة[3].

8- واجب الحكومات مساعدة طالبي المعلومات Duty to assist requestors، ويلقي القانون الدولي والمعايير الدولية التزامات على الحكومة باتخاذ إجراءات سلبية وإجراءات إيجابية لإعمال حق الحصول على المعلومات. وقد تناولت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان قضية حق الحصول على المعلومات في البداية بحذر،[4] فلعدة سنوات كانت المحكمة مترددة في الاعتراف بالالتزامات الإيجابية على الدولة بتزويد المواطنين بالمعلومات وتمكينهم من الوصول إلى الوثائق التي تحتفظ بها، ففي قضية Leander v Sweden قالت أنه في ظروف هذه القضية لا نجد أن المادة 10 من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان تلقي التزاما على الحكومة بتزويد المعلومات التي تحتفظ بها الحكومة في حوزتها لطالبها[5].

وفي قضية Guerra v. Italy قالت المحكمة: «إن حرية تلقي المعلومات تمنع مبدئياً

---

(1) موجز تقرير ديوان المظالم 2010، (بالعربية). متاح على: *http://www.ombudsman.org.jo/arabic/news/Pages/SummaryReprtheOmbudsman%202010.aspx*، (بالعربية) (تم الاطلاع عليه في 6 نيسان 2012)

(2) Comparative Media Law Journal, Number 5, January-June 2005. Published by Legal Research Institute and National Mexican University . P 147.

(3) The Federal Institute for Access to Information in Mexico and a Culture of Transparency. Annenberg School for Communication, University of Pennsylvania, p 12.

(4) Hins, W. and Voorhoof, D (2007) Access to State-Held Information as a Fundamental Right under the European Convention on Human Rights, European Constitutional Law Review / Volume 3 / Issue 01 / February 2007, pp 114 - 126.

(5) Voorhoof, D (2007). Comparative Media Law, Collection of Materials. Wetbock.be. Belgium. P 193.

الحكومة من التدخل في حق إنسان من تلقي المعلومات التي يرغب آخرون في بثها لهم، لكن هذه الحرية لا يمكن تفسيرها بأنها تضع التزامات إيجابية على الدولة في ظروف مثل هذه القضية المعروضة أمام المحكمة، بأن تتولى الحكومة جمع ونشر المعلومات بمبادرة منها»[1]. ويوجب القانون الأردني على المسؤول تسهيل الحصول على المعلومات، وضمان كشفها دون إبطاء وبالكيفية المنصوص عليها في هذا القانون[2]. وإذا كان جزء من المعلومات المطلوبة مصنفاً، والجزء الآخر غير مصنف فتتم إجابة الطلب بحدود المسموح به وفقاً لأحكام هذا القانون، وإذا كانت المعلومات مصنفة، فيجب أن يكون تصنيفها سابقاً على تاريخ طلب الحصول عليها[3].

9- التكلفة العادلة والمعقولة fair cost: فمن المتعارف عليه على نطاق واسع ومقبول هو أن الرسوم لا يجب أن تكون مرتفعة لدرجة تثني الطالبين عن طلب المعلومات[4]، وعملياً يسمح كل قانون ببعض التكاليف للجهات العامة التي يمكن استيفاؤها, والتي تشمل البحث عن الوثائق وإعدادها ومراجعة إذا ما كانت مغطاة باستثناء ما وكذلك الكلفة الحقيقية لتقديم خدمة الحصول على المعلومات مثل تكلفة النسخ. وللقوانين المختلفة أساليب مختلفة لاستيفاء الرسوم. بعضها يحصر هذه الرسوم بتكاليف النسخ, وربما بالإضافة إلى رسم تقديم الطلب. بينما بصنف بعضها الآخر الطلبات إلى أصناف مختلفة, وتستوفى رسوم أقل للمصلحة العامة أو الطلبات الشخصية. في حين تسمح قوانين أخرى لطالبي المعلومات باستخدام مدة محددة من الوقت كساعتين مثلاً بالمجان ثم تبدأ باستيفاء رسوم عن المدة التي تزيد عن ذلك. وبغض النظر عن الأسلوب, يفضل أن تضع سلطة مركزية ما هيكلة وجدولة هذه الرسوم بدلاً من أن تضعها كل جهة عامة وحدها وذلك لضمان حسن الأداء والحصول على المعلومات.

ويتفق قانون ضمان حق الحصول على المعلومات الأردني مع المعايير الدولية إلى حد كبير مع هذا المبدأ، حيث يتحمل مقدم الطلب الكلفة المترتبة على تصوير المعلومات المطلوبة بالوسائل التقنية أو نسخها ويجري اطلاع مقدم الطلب على المعلومات إذا كانت محفوظة بصورة يتعذر معها نسخها أو تصويرها. وقام مجلس الوزراء بناء على تنسيب من مجلس المعلومات بإقرار قيمة البدل المستوفى مقابل تقديم المعلومات كما ينص على ذلك القانون[5]. وتم في القرار التأكيد على

---

(1) Voorhoof, D (2007). op.cit. p 19.

(2) المادة 8 من القانون.

(3) المادة 12 من القانون.

(4) مندل، توبي (2003) مرجع سابق، ص 52.

(5) المادة 18: يحدد مقدار أي بدل تستوفيه الدائرة مقابل تصوير المعلومات المطلوبة أو نسخها بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب المجلس. قرار مجلس الوزراء رقم 502 الصادر بتاريخ 2008/1/23.

أن البدل يعطى للأوعية وليس للمعلومات المتضمنة بها. وتم النص على تزويد طالب المعلومات بأول عشر صفحات مجاناً، وإذا زاد العدد عن ذلك يدفع الثمن من أول صفحة، مع مراعاة قانون حماية حق المؤلف عند تصوير ونسخ المعلومات والإشارة إلى مصدرها[1], ويكون ثمن تصوير ونسخ الصفحة 25 فلساً. ومن المهم الإشارة إلى أن قوانين أخرى تنص على تقاضي الحصول على معلومات كقانون الإحصاءات العامة (قانون مؤقت رقم 8 لسنة 2003) حيث ينص القانون في المادة 13 منه على أنه يجوز لدائرة الإحصاءات العامة تزويد أي جهة بما تطلبه من بيانات أولية متوافرة لديها ومقابل بدل يحدده المدير العام وذلك لمقاصد الدراسة والتحليل العلمي على أن تقدم تلك الجهة تعهداً تلتزم فيه بهذه المقاصد شريطة أن تضمن الدائرة عدم شمول تلك البيانات لأي بيانات إفرادية حفاظاً على سريتها. ويتضح من النص السابق تعارضه فيما يتعلق بالتكلفة مع المادة 18 من قانون ضمان حق الحصول على المعلومات التي تنص: يحدد مقدار أي بدل تستوفيه الدائرة مقابل تصوير المعلومات المطلوبة او نسخها بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب المجلس (مجلس المعلومات) وقرار قرار مجلس الوزراء رقم 502 الصادر بتاريخ 2008/1/23 الذي حدد فيه قيمة البدل المستوفى مقابل تقديم المعلومات كما ينص على ذلك القانون[2].

10- حماية المسربين لأخطاء الحكومة Leaking and whistle-blowers protection،
يجب على قانون حرية الحصول على المعلومات أن يعمل على حماية الأفراد من أي عقوبات قانونية أو إدارية أو وظيفية تترتب على إفشاء معلومات حول الفساد[3]. وفي بعض الدول توجد هذه الحماية في قانون منفصل ولا يتضمنها قانون حرية الحصول على المعلومات. وتشترط بعض الدول لهذه الحماية متطلب أن يقوم الفرد المعني أولاً باللجوء إلى أفراد معينين أو جهات رقابية, بحيث يتم معالجة المشاكل ضمن قنوات رسمية بلا من معالجتها من خلال وسائل الإعلام. رغم أن هذا أمر مشروع من الناحية النظرية, إلا أنه من الناحية العملية عندما تكون هناك مشكلة فساد أو أي أعمال خاطئة أخرى, غالباً ما تكون القنوات الرسمية غير فاعلة. وقد يتردد الكثير من الأفراد باستخدام القنوات الرسمية حيث يمكن من خلالها التعرف عليهم وبالتالي قد يتم

(1) العبادي، محمد يونس (2012) ورقة مقدمة لندوة «فوائد قانون ضمان حق الحصول على المعلومات»، بمناسبة الاحتفال باليوم العالمي للحق في المعرفة التي نظمها مركز عمّان لدراسات حقوق الإنسان، فندق القدس، 2012/9/30.

(2) المادة 18: يحدد مقدار أي بدل تستوفيه الدائرة مقابل تصوير المعلومات المطلوبة أو نسخها بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب المجلس. قرار مجلس الوزراء رقم 502 الصادر بتاريخ 2008/1/23.

(3) مندل، توبي (2003) مرجع سابق ص 53.

التعرض لهم بطريقة فظة. ونتيجة لذلك فإن أي شروط لهذه الحماية يجب أن تضمن أن يتم أخذ المشاكل المحتملة نتيجة اللجوء إلى القنوات الرسمية بالكامل في الاعتبار.

ولا يتضمن القانون الأردني حماية المسربين لأخطاء الحكومة. ويدعو مندل (2004) بأن ينص قانون الحصول على المعلومات على حماية المسربين، وليس من خلال قانون آخر. ويرد على القائلين «بأن هناك قنوات رسمية لإبلاغها عن الأخطاء والفساد» ويقول أنه «عملياً يُفضِّل من يقومون بذلك - المسربون - أن تبقى هوياتهم غير معروفة حتى لا يتعرضون للمحاسبة». ويجد مثل هذه الدفاع حجة قوية فيما حدث في الأردن من عزل موظف من جامعة البلقاء التطبيقية لتسريبه وثائق عن فساد مزعوم في الجامعة. وقضت محكمة العدل العليا بأن «اعتراف موظف الجامعة أمام لجنة التحقيق أنه قام بتصوير بعض الوثائق والأوراق التي تخص لجامعة وأنه سلمها إلى إحدى المجلات وإصراره على أن هناك فساداً مالياً وإدارياً في الجامعة وأدى نشرها إلى الإساءة إلى سمعة الجامعة والعاملين فيها يجعل من قرار رئيس الجامعة بالاستغناء عن خدمات المستدعي متفقًا وأحكام القانون، لأن الوظيفة العامة مسؤولية وأمانة عامة وأن الخروج عن أخلاقيات الوظيفة يستوجب المساءلة وأن من أولى واجبات الموظف القيام بواجباته الوظيفية بكل أمانة وإخلاص والحرص على التقيد بالتعليمات والأنظمة، ومن هذه التعليمات عدم إفشاء أسرار المرفق العام الذي يعمل به وبذلك يكون القرار الطعين قام على سبب يبرر إصداره»[(1)].

وفي قضية أخرى قضت محكمة العدل العليا في القرار التأديبي الصادر بحق الموظف فقضت بأن «لرئيس جامعة مؤتة فرض أية عقوبة من العقوبات المنصوص عليها في المادة (43) من نظام موظفي الجامعة بحق أي موظف من موظفي الجامعة باستثناء الاستغناء عن الخدمة والعزل... وعليه فإن توجيه رئيس الجامعة الإنذار الثاني للمستدعي لقيامه بنشر معلومات حصل عليها بحكم موقعه الوظيفي في جهاز الرقابة بالرغم من سرية المعلومات طبقاً لنص المادة (37) من النظام المالي لجامعة مؤتة لسنة 1987 لا يخالف القانون»[(2)].

---

(1)) عدل عليا: قرار رقم 1999/362، مجلة نقابة المحامين، لسنة 1999، ص 809، مشار اليه في العليوي، عمر. (2011). حق الحصول على المعلومات في ضوء القانون الأردني رقم 47 لسنة 2007، رسالة دكتوراة (غير منشورة)، جامعة عين شمس، ص 270.

(2) انظر: الزبيدي، خالد (2010)، مرجع سابق.

المبحث الثاني

تأثير القوانين المجاورة على تطبيق قانون ضمان حق الحصول على المعلومات في الأردن

ورد مصطلح الحقوق المجاورة كثيراً في عدد من القوانين وخاصة قوانين حماية حق المؤلف ومنها على سبيل المثال: قانون حق المؤلف والحقوق المجاورة في سويسرا[1]، وقانون حقوق المؤلف والحقوق المجاورة رقم: 2002/7 في دولة الإمارات العربية المتحدة[2]. كما أن هناك ما يُعرف بقضاء الجوار حيث ثبّت المجلس الدستوري في فرنسا عام 2002 الصحة القانونية لإنشاء قضاء الجوار[3] «وهم قضاة - من المواطنين - غير محترفين عهد اليهم بممارسة جزء محدود من الاختصاصات العائدة للماكم البدائية ومحاكم المخالفات».

أما مصطلح القوانين المجاورة فلم يرد كثيراً لكونه مصطلحاً فقهياً أكثر منه قانونياً، وقد نحته الباحث ويقصد به لغاية هذه الدراسة بأنها «القوانين التي تؤثر على تطبيق قانون ضمان حق الحصول على المعلومات، والقوانين التي يحيل إليها قانون ضمان حق الحصول على المعلومات». ومثال القوانين المجاورة ما تنص عليه المادة -2 التعريفات: الوثائق المصنفة: أي معلومات .. المصنفة على أنها سرية أو وثائق محمية وفق أحكام التشريعات النافذة.

وما تنص عليه المادة 13 من القانون: مع مراعاة أحكام التشريعات النافذة، على المسؤول أن يمتنع عن الكشف عن المعلومات المتعلقة بما يلي: -

أ- الأسرار والوثائق المحمية بموجب أي تشريع آخر.

ب- الوثائق المصنفة على أنها سرية ومحمية والتي يتم الحصول عليها باتفاق مع دولة أخرى. أي أن قانون ضمان حق الحصول على المعلومات أعطى أولوية التطبيق إلى القوانين الأخرى إذا تضمنت معلومات مصنفة حسب قانون آخر.

---

(1) Switzerland Federal Law on Copyright and Neighbouring Rights adopted on 9 October 1992 (Status as of July 1, 2008). Available at: http://www.wipo.int/wipolex/en/details.jsp?id=5223.

(2) انظر أيضاً: قانون حقوق الملكية الفكرية مصر رقم 82 لسنة 2002 في مصر، وقانون رقم 22 لسنة 2006 بشأن حماية حقوق المؤلف والحقوق المجاورة في البحرين، والقانون الجزائري رقم 05 - 03 الصادر في 19 تموز 2003 والمتعلق بحقوق الملكية وما يرتبط بها من حقوق أخرى حق المؤلف والحقوق المجاورة.

(3) روسو، دومينيك. (2006). مجلة القانون العام وعلم السياسة، العدد 1، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع والجزائرية للكتاب. ص 264.

المطلب الأول: قانون حماية أسرار ووثائق الدولة

يعتبر قانون حماية أسرار ووثائق الدولة[1] رقم 50 سنة 1971 الذي صدر كقانون مؤقت من القوانين التي تؤثر سلباً على تطبيق قانون ضمان حق الحصول على المعلومات.

وتجيز المواثيق الدولية تقييد حرية التعبير حماية للأمن الوطني للدولة، وعلى ذلك يجوز فرض استثناءات مقبولة على حق الوصول إلى المعلومات، وبموجب أفضل الممارسات في الدول الديمقراطية، لكن هذه المعايير تفرض إجراء ما يعرف بالفحص الثلاثي عند فرض التقييد، وذلك بأن يكون التقييد محدداً بنص القانون وضرورياً حماية لمصلحة أجدر بالرعاية للمجتمع، الأمر الذي يفتقده هذا القانون. وتقدم «مبادىء جوهانسبرغ» مثلاً توازناً بين حق الدولة في إبقاء المعلومات سرية وبين حق المجتمع في المعرفة[2].

وصدر قانون حماية أسرار ووثائق الدولة رقم 50 سنة 1971 كقانون مؤقت تم إقراره في غياب البرلمان عام 1971 وبموجب الدستور الأردني كان يجب أن يعرض على أول جلسة يعقدها البرلمان، وها قد مر 41 عاماً بدون إقراره أو رده أو تعديله من البرلمان.

وحسب هذا القانون يتم تصنيف الأسرار والوثائق المحمية وهي: أية معلومات شفوية أو وثيقة مكتوبة أو مطبوعة أو مختزلة أو مطبوعة على ورق مشمع أو ناسخ أو أشرطة تسجيل أو الصور الشمسية والأفلام أو المخططات أو الرسوم أو الخرائط أو ما يشابهها والمصنفة وفق أحكام هذا القانون.

ويتم تصنيف وثائق وأسرار الدولة بموجب هذا القانون إلى أربعة تصنيفات؛ سري للغاية، سري، محدود، وتعتبر جميع الوثائق الرسمية الأخرى التي لا تشملهما أحكام هذا القانون (وثائق عادية) وعلى المسؤول أن يحافظ على الوثائّق العادية ويحفظها من العبث أو الضياع ولا يجوز إفشاء مضمونها لغير أصحاب العلاقة بها ما لم يصرح بنشرها.

وبموجب هذا القانون تصنف بدرجة سري للغاية بالوثائق السياسية الهامة جدا وذات الخطورة المتعلقة بالعلاقات الدولية والاتفاقات أو المعاهدات وكل ما يتعلق بها من مباحثات ودراسات.

وتصنف بدرجة (سري) أية أسرار أو وثيقة محمية لم تكن من درجة (سري للغاية) إذا تضمنت أية معلومات هامة يؤدي إفشاء مضمونها لأشخاص لا تقتضي طبيعة عملهم الاطلاع عليها

---

(1) نشر قانون محكمة أمن الدولة رقم 17 لسنة 1959 بعدد الجريدة الرسمية 1429 بتاريخ 1959/7/1، ص 529.

(2) انظر مبادىء جوهانسبرغ حول الأمن الوطني وحرية التعبير وحق المعرفة.
www.article19.org/pdfs/standards/joburgprinciples.pdf.

إلى تهديد سلامة الدولة أو تسبب أضراراً لمصالحها أو تكون ذات فائدة كبيرة لأية دولة أجنبية أو أية جهة أخرى. وأية معلومات عن مواقع تكديس المواد الدفاعية أو الاقتصادية أو المؤسسات الحيوية المتعلقة بمصادر القوة متى كان لها مساس بسلامة الدولة.

ومما يصنف بدرجة محدود: بأية وثائق تتعلق بتحقيق إداري أو جزائي، أو محاكمات أو عطاءات أو شؤون مالية أو اقتصادية عامة ما لم يكن إفشاء مضمونها مسموحا بها.

وتنص المادة 10 من القانون: مع مراعاة أحكام أي قانون آخر تعتبر جميع الوثائق الرسمية الأخرى التي لا تشملها أحكام هذا القانون (وثائق عادية) وعلى المسؤول ان يحافظ على الوثائق العادية، ويحفظها من العبث أو الضياع ولا يجوز إفشاء مضمونها لغير أصحاب العلاقة بها ما لم يصرح بنشرها.

ويتبين من التصنيفات السابقة أن هذا القانون يوجد نظاماً كاملاً للسرية Mass classification تكون فيه سرية المعلومات هي الأصل وليست الاستثناء. كما أن نطاق التصنيف واسعاً جداً ويتعدى ما هو متعارف عليه من الاستثناءات كما تنص عليها المواثيق الدولية. كما لا يوضح القانون من يقوم بتصنيف الوثائق. ولا توجد جهة مستقلة تفحص إن كانت الوثائق المصنفة تستحق تلك التصنيفات أم لا.

وكدلالة على تقديم الحماية لمسائل بعيدة عن الأمن الوطني تصنف بدرجة محدود حسب قانون حماية أسرار ووثائق الدولة مثلاً (المادة 8 - و) «أية معلومات أو وثيقة محمية تضر بسمعة أية شخصية رسمية أو تمس هيبة الدولة». كما أن كلمات مطاطية مثل «هيبة الدولة» يمكن أن تشكل أداة تستعملها الحكومة ضد حرية التعبير ومناوئيها السياسيين، وتشكل سيفاً مسلطاً على الصحفيين[1].

من المعروف أن حرية الرأي والتعبير وحرية الصحافة ليست مطلقة، ويجوز فرض تقييدات عليها حماية لمصالح أخرى أجدر بالرعاية كالأمن القومي والحفاظ على استقلال القضاء والمحاكمة العادلة والخصوصية. وكانت الاتفاقية الاوروبية لحقوق الإنسان أول وثيقة لحقوق الإنسان تضع تقييدات على حرية التعبير[2] عكس الإعلان العالمي الذي لم يضع تقييدات على هذه الحرية في المادة 19 منه إلى أن تم وضع مثل هذه التقييدات في العهد الدولي الخاص بالحقوق

(1) تمت محاكمة عدة صحفيين وسياسيين بتهمة إذاعة أنباء كاذبة أو مبلغ فيها من شأنها أن تنال من هيبة الدولة خلافاً لأحكام المادة 132/1 من قانون العقوبات منها إحالة النائب الأول لأمين عام حزب جبهة العمل الإسلامي جميل أبو بكر لمحكمة أمن الدولة مطلع عام 2006، وحسب قرار الظن في القضية فإن «أبو بكر» وهو مسؤول الموقع الإلكتروني للحزب قد نشر معلومات على الموقع منتصف كانون الأول 2004 يتهم فيها نائبان في الحزب الحكومة بإجراء تعيينات تفتقر للموضوعية.

(2) Clayton, R. and Tomlinson, H. (2000). The Law of Human Rights. Oxford university press. P 1058.

المدنية والسياسية. وفي كل الأحوال يتم دائماً محاولة إحداث موازنة بين الحقوق المتنافسة وتغليب أحدها على الآخر. وتعد «السرّية دافعاً غريزياً عند الحكومات»، وتميل الحكومات في كل مكان وفي كل زمان إلى المبالغة في الأخطار عندما تتحرك ضد حرية التعبير، فمثلاً «لم يحدث ضرر للأمن القومي نتيجة لنشر أوراق البنتاغون، التي حاولت الحكومة منعها في قضية شركة نيويورك تايمز ضد الولايات المتحدة»[1].

وهناك دراسة مهمة أجرتها منظمة المادة 19 التي تتخذ من لندن مقراً لها للقانون الذي وصفته فيها بـ «الأخطبوطي».[2] وتضيف المادة 19 أن «العمومية والاتساع والغموض لأحكام القانون يشكل تهديداً خطيراً للحق في حرية الحصول على المعلومات التي يكفلها القانون الدولي. في حين أن القانون هو ظاهرياً يستهدف حماية شديدة الحساسية السياسية والعسكرية المادية، إلا أن نظام التصنيف بصورة استثنائية واسعة يسمح لأية معلومات تقريباً أن تستبعد من الرأي العام، وتسهيل ثقافة السرية الحكومية وانعدام المساءلة وقمع وسائل الإعلام ودورها بوصفها الحارس لمصالح الجمهور. ومن دون حرية المعلومات، يمكن للسلطات الدولة السيطرة على تدفق المعلومات والمواد التي تضر الحكومة وبالانتقائية في الإفراج عن الأخبار الجيدة. وفي مثل هذا المناخ، يتفشى الفساد وانتهاكات حقوق الإنسان يمكن أن تبقى دون رادع.

وفي جلسة مجلس النواب بتاريخ 2006/1/25 ورداً على أسئلة أحد النواب زودت الحكومة المجلس بتقرير ديوان المحاسبة حول مخالفات وقعت بمؤسسة التدريب المهني، لكن رد الحكومة تضمن عبارة «سري ومحدود» على كافة أوراق الرد مع تحذير للصحافة بعدم نشر الرد مع عبارة إيضاحية تقول: «إن هذه الوثيقة ومرفقاتها مصنفة بدرجة (محدود) وهي خاضعة لقانون حماية أسرار ووثائق الدولة رقم 50 لسنة 1971، وان إفشاءها لغير الأشخاص المصرح لهم الإطلاع عليها أو طباعتها أو نسخها أو نشرها من قبل أي شخص فإنه يتعرض للمسؤولية القانونية والجزائية، وفقاً لأحكام القانون المذكور الذي يعاقب بالأشغال الشاقة المؤقتة مدة لا تقل عن عشر سنوات. ولو نظرنا للمقارنة في قضية شبيهة، ففي «فضيحة ووترغيت» 1974 رفضت المحكمة العليا في

---

(1) سامولا، رودني، (1995). حرية التعبير في مجتمع مفتوح، (ترجمة عبدالرؤوف كمال)، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، القاهرة-مصر، ص 176 و447.

(2) Article 19, Memorandum on Jordan's Protection of State Secrets & Documents Provisional Law No. (50) for the Year 1971, London, 2005, p. 9.
Available at: (*http://www.article19.org/pdfs/analysis/jordan-state-secrets.pdf*).

الولايات المتحدة[1] حجة الرئيس الأميركي نيكسون برفضه الكشف عن أشرطة طلبها صحفيان من «الواشنطن بوست» طبقاً لقانون حرية الوصول إلى المعلومات.

إضافة إلى ما سبق ذكره حول هذا القانون فإن محكمة أمن الدولة هي المختصة في نظر الجرائم المرتكبة خلاف أحكامه. وتعتبر محكمة أمن الدولة واحدة من «المحاكم الخاصة» في النظام القانوني الأردني. وحسب قانونها رقم 17 لعام 1959 تختص محكمة أمن الدولة بصلاحية حصرية بالنظر في الجرائم الواردة في نصوص معينة من قانون العقوبات (جرائم امن الدولة الداخلي والخارجي المواد 110 - 153) والمواد 157 و168 (جرائم ضد السلامة العامة). والمادة 195 (جريمة إطالة اللسان على الملك) - بالإضافة إلى الجرائم الواردة في قوانين أخرى بما فيها قانون حماية أسرار ووثائق الدولة رقم 50 لعام 1971 وفئة عامة من الجرائم المرتبطة بالأمن الاقتصادي يقرر رئيس الوزراء إحالتها إلى المحكمة.[2]

وينص القانون على حق رئيس الوزراء في تشكيل محكمة خاصة واحدة أو أكثر تدعى محكمة أمن الدولة تؤلف كل منها من ثلاثة من القضاة المدنيين و/ أو القضاة العسكريين يعينهم رئيس الوزراء بناءً على تنسيب وزير العدل بالنسبة للمدنيين ورئيس هيئة الأركان المشتركة بالنسبة للعسكريين وينشر القرار في الجريدة الرسمية.[3]

وتجري محاكمة الأشخاص المتهمين بأية جريمة من الجرائم المشمولة بأحكام هذا القانون

---

(1) ***United States v. Nixon***, 418 U.S. 683 (1974). Available online: *http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?court=us&vol=418&invol=683.*

(2) قد يطرح نص المادة 3 من قانون محكمة أمن الدولة سؤالاً يتعلق بتناغم محكمة أمن الدولة كمحكمة خاصة لإصدار أحكام قضائية في الدعاوى الجزائية مع متطلب المادة 14 من العهد الدولي حول الحقوق المدنية والسياسية. تنص المادة 14(1) من العهد على ما يلي:

- عند تقرير أي تهمة جنائية ضده... يحق لكل شخص بجلسة استماع عادلة وعلنية من قبل محكمة نزيهة ومستقلة وذات اختصاص يرسخها القانون.
- لجنة حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة والمسؤولة عن تفسير وتطبيق العهد تحدثت مؤخراً عن هذه المسألة وصرحت «بتعليق عام» بما يلي:
- تلاحظ اللجنة أيضاً أن محاكمة المدنيين في محاكم عسكرية أو خاصة يمكن أن يسبب مشاكل خطيرة. لذلك السبب من المهم اتخاذ جميع الإجراءات الضرورية لضمان أن هذه المحاكم تحدث في ظل ظروف تقدم بشكل حقيقي الضمانات الكاملة المنصوص عليها في المادة 14. يجب أن تكون محاكمات المدنيين من قبل محاكم عسكرية أو خاصة استثنائية أي أن تقتصر على دعاوى محددة تلجأ إليها الدولة لأسباب ضرورية وبحيث تكون المحاكم المدنية النظامية غير قادرة على تولي المحاكمات فيما يتعلق بفئة معينة من الأفراد وجرائم معينة.
- لجنة حقوق الإنسان. تعليق عام رقم 32 (23 آب 2007). وثيقة الأمم المتحدة CCRR/C/GC/3R.

(3) قانون محكمة أمن الدولة رقم 17 لعام 1959، المادة 7(1) (أ).

علنًا إلا إذا قررت المحكمة أن تجري المحاكمة بصورة سرية لأسباب تتعلق بالمصلحة العامة ويجوز للمتهم أن ينيب عنه محامياً للدفاع عنه[1].

وهكذا يتبين أنه بدون إجراء تعديل جذري على «قانون حماية أسرار ووثائق الدولة رقم 50 لسنة 1971» لن يكون لقانون ضمان حق الحصول على المعلومات الفاعلية الكافية، ذلك أن قانون حماية أسرار ووثائق الدولة يشكل نظاماً كاملاً للسرية ويتنافى مع مبدأ «الكشف الأقصى Maximum disclosure» للمعلومات. وهناك تعميمات تصدر بين الحين والآخر من المسؤولين للموظفين العموميين بمنع الإدلاء بأية معلومات للصحافة إلا عبر الوزير أو المسؤول الأول[2]. ويحظر نظام الخدمة المدنية، تحت طائلة المسؤولية التأديبية، على الموظف[3] تزويد الصحف والمجلات ووكالات الأنباء بأية معلومات دون أن يكون ذلك من صلاحياته[4].

المطلب الثاني: قانون الإحصاءات العامة

ينص قانون الإحصاءات العامة (قانون مؤقت رقم لسنة 2003) على سرية البيانات الإفرادية حيث تنص المادة11 من القانون:

أ- تعتبر سرية جميع المعلومات والبيانات الإفرادية التي تقدم للدائرة والمتعلقة بأي مسح أو تعداد ولا يجوز لها أو لأي من العاملين لديها، تحت طائلة المسؤولية القانونية، اطلاع أي شخص أو جهة عامة أو خاصة عليها أو الكشف عنها، كلياً أو جزئياً، أو استخدامها لأي غرض غير إعداد الجداول الإحصائية.

---

(1) قانون محكمة أمن الدولة رقم 17 لعام 1959، المادة 8.

(2) انظر تعميم رئيس الوزراء الصادر بتاريخ 2008/2/13 الذي يحذر فيه الموظفين من تسريب معلومات للصحافة وخاصة الصحف الأسبوعية، في الملاحق.

(3) انظر: الزبيدي، خالد (2010). مرجع سابق.

(4) ينص نظام الخدمة المدنية لعام 2002 في مادته 66: يحظر على الموظف تحت طائلة المسؤولية التأديبية الإقدام على أي من الأعمال التالية:

هـ- الاحتفاظ لنفسه بأية وثيقة أو مخابرة رسمية أو نسخة منها أو صورة عنها أو تزويد الصحف والمجلات ووكالات الأنباء بها أو بأية معلومات عنها دون أن يكون ذلك من صلاحياته.

د-.. الاشتراك في أية مظاهرة أو إضراب أو اعتصام.

هـ- توزيع أية مطبوعة أو نشرة سياسية أو كتابة عرائض أو رسائل من شأنها النيل من سمعة الدولة وهيبتها أو التوقيع عليها.

و- العمل محررا في مطبوعة دورية أو مؤقتة أو الاشتراك بصورة مباشرة أو غير مباشرة في إدارتها إلا إذا كانت تصدرها إحدى الدوائر.

ب- تتقيد الدائرة عند نشرها للإحصاءات الرسمية بعدم إظهار أي بيانات إفرادية حفاظاً على سريتها.

ج- يتعين على كل موظف في الدائرة أداء القسم والتوقيع على تعهد يلتزم بموجبه بعدم إفشاء أو نشر أي معلومات أو بيانات إفرادية.

د- على الدائرة اتخاذ الإجراءات الكفيلة بحماية البيانات التي يتم جمعها وحفظها في أماكن تتوافر فيها شروط الأمان والسلامة. وتنص المادة 12/ب على جواز استعمال هذه البيانات إذا وافق الشخص أو الجهة التي تتعلق البيانات الإفرادية بأي منهما خطياً على ذلك.

وتجيز المادة 13 منه للدائرة تزويد أي جهة بما تطلبه من بيانات أولية متوافرة لديها ومقابل بدل يحدده المدير العام وذلك لمقاصد الدراسة والتحليل العلمي على أن تقدم تلك الجهة تعهداً تلتزم فيه بهذه المقاصد شريطة أن تضمن الدائرة عدم شمول تلك البيانات لأي بيانات إفرادية حفاظاً على سريتها. ويتضح من النص السابق تعارضه فيما يتعلق بالتكلفة مع المادة 18 من قانون ضمان حق الحصول على المعلومات التي تنص: يحدد مقدار أي بدل تستوفيه الدائرة مقابل تصوير المعلومات المطلوبة أو نسخها بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب المجلس (مجلس المعلومات) وقرار قرار مجلس الوزراء رقم 502 الصادر بتاريخ 2008/1/23 الذي حدد فيه قيمة البدل المستوفى مقابل تقديم المعلومات كما ينص على ذلك القانون[1]. وتم في القرار التأكيد على أن البدل يعطى للأوعية وليس للمعلومات المتضمنة بها. وتم النص على تزويد طالب المعلومات بأول عشر صفحات مجاناً، وإذا زاد العدد عن ذلك يدفع الثمن من أول صفحة، مع مراعاة قانون حماية حق المؤلف عند تصوير ونسخ المعلومات والإشارة إلى مصدرها[2], ويكون ثمن تصوير ونسخ الصفحة 25 فلساً.

(1) المادة 18: يحدد مقدار أي بدل تستوفيه الدائرة مقابل تصوير المعلومات المطلوبة أو نسخها بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب المجلس. قرار مجلس الوزراء رقم 502 الصادر بتاريخ 2008/1/23.

(2) العبادي، محمد يونس (2012) ورقة مقدمة لندوة «فوائد قانون ضمان حق الحصول على المعلومات»، بمناسبة الاحتفال باليوم العالمي للحق في المعرفة التي نظمها مركز عمان لدراسات حقوق الإنسان، فندق القدس، 2012/9/30.

المطلب الثالث: دور المعلومات في مكافحة الفساد

هناك علاقة عكسية بين حق الحصول على المعلومات ومكافحة الفساد. ففي كافة تقارير مؤشرات حرية الصحافة تكون الدول الأولى الأكثر حرية، الأقل فساداً[1]. وهناك أمثلة في دول متقدمة وأخرى نامية عن كيف أن قوانين حق الحصول على المعلومات ساعدت في تسليط الضوء على أخطاء الحكومات والموظفين العموميين وفي مكافحة الفساد[2]. فهدف قوانين الوصول إلى المعلومات هو «جعل الحكومات أكثر انفتاحاً وقابلية للمساءلة»[3]. ولاحظ العالم الاقتصادي أمارتيا سين[4] (1984) (Amartya Sen) الحائز على جائزة نوبل أنه: «لم يكن هناك أبداً مجاعة حقيقية في بلد يتمتع بحكومة ديمقراطية وصحافة حرة نسبياً، فالاطلاع على المعلومات يسمح للناس بتفحص أعمال الحكومة بدقة». ويؤكد Sen أن الحوار المفتوح حول الحريات المدنية والسياسية هو متطلب سابق على تحقيق التنمية المستدامة. ويقول الزبيدي (2101) «إن الشفافية أصبحت إحدى المقومات الأساسية للحكم الرشيد وشرط ضروري للتنمية المستدامة, لذلك فإن الاتجاهات الحديثة في الإدارة تنظر إلى السرية في أعمال سلطات الدولة وبخاصة الإدارية, على أنها استثناء محدود وموقوت قابل للانتقاص يوما بعد يوم لصالح الشفافية»[5].

وتؤكد دراسة 2006 (Novel) وجود علاقة طردية بين حرية الصحافة ومكافحة الفقر[6]. ويقول عالم الاجتماع في جامعة بوخارست ديمتري ساندو: «في مجال محاربة الفساد، كانت الصحافة أكثر نجاحاً من النظام القضائي»[7]. وقد خصصت منظمة Global Information Society Watch (GISW) تقريرها السنوي عام 2012 لبيان أثر الإنترنت على مكافحة الفساد، حيث أعد كاتب هذا البحث بتواضع تقرير الأردن[8].

---

(1) *http://en.ejo.ch/2647/ethics/fighting-corruption-with-press-freedom.*

(2) http://www2.ohchr.org/english/issues/development/governance/docs/Coliver.pdf.

(3) Coliver, **S.** (2006). **Using the Right to Information as an Anti-Corruption Tool.** Published by Transparency International**.** Berlin, Germany. p 5.

(4) Sen, Amartya. 1984. "Food Battles: Conflict in the Access to Food". Food and Nutrition 10 (1):81-89.

(5) انظر: الزبيدي، خالد (2010). التزام الموظف العام بعدم إفشاء أسرار الوظيفة العامة في القانون الأردني (دراسة مقارنة)، بحث مقدم إلى المؤتمر العلمي الذي تقيمه كلية القانون في جامعة اليرموك، تحت عنوان المسؤولية المهنية للفترة من 13-15 نيسان 2010.

(6)*http://portal.unesco.org/ci/fr/files/22020/11489058411Article_Unesco_Novel.pdf/Article_Unesco_Novel.pdf.*

(7) مشار إليه في: معهد البنك الدولي (2005) الحق في الابلاغ، مرجع سابق. ص 336.

(8) *http://www.giswatch.org/2012-internet-and-corruption*

وتشير اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد[1] إلى أهمية تعزيز الشفافية وضمان تيسّر حصول الناس فعلياً على المعلومات، واحترام وتعزيز وحماية حرية التماس المعلومات. وتنص الاتفاقية في المادة 10 بعنوان إبلاغ الناس على ما يلي:

تتخذ كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي ومع مراعاة ضرورة مكافحة الفساد، ما قد يلزم من تدابير لتعزيز الشفافية في إدارتها العمومية،.... ويجوز أن تشمل هذه التدابير ما يلي:

(أ) اعتماد إجراءات أو لوائح تمكّن عامة الناس من الحصول، عند الاقتضاء، على معلومات عن كيفية تنظيم إدارتها العمومية واشتغالها وعمليات اتخاذ القرارات فيها، وعن القرارات والصكوك القانونية التي تهم عامة الناس، مع ايلاء المراعاة الواجبة لصون حرمتهم وبياناتهم الشخصية؛

(ب) تبسيط الإجراءات الإدارية، عند الاقتضاء، من أجل تيسير وصول الناس إلى السلطات المختصة التي تتخذ القرارات؛

(ج) نشر معلومات يمكن أن تضم تقارير دورية عن مخاطر الفساد في إدارتها العمومية.

وتنص المادة 13 بعنوان مشاركة المجتمع:

1- تتخذ كل دولة طرف تدابير مناسبة، ضمن حدود إمكاناتها ووفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، لتشجيع أفراد وجماعات لا ينتمون إلى القطاع العام، مثل المجتمع الأهلي والمنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المحلي، على المشاركة النشطة في منع الفساد ومحاربته،... بتدابير مثل:

(أ) تعزيز الشفافية في عمليات اتخاذ القرار وتشجيع إسهام الناس فيها؛

ب) ضمان تيسّر حصول الناس فعليا على المعلومات؛

(ج) القيام بأنشطة إعلامية تسهم في عدم التسامح مع الفساد، وكذلك برامج توعية عامة تشمل المناهج المدرسية والجامعية؛

(د) احترام وتعزيز وحماية حرية التماس المعلومات المتعلقة بالفساد وتلقيها ونشرها وتعميمها.

---

(1) نص الاتفاقية متوفر على موقع هيئة مكافحة الفساد الأردنية التالي: *http://www.jacc.gov.jo*

وصادق الأردن على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بموجب القانون[1] رقم 28 لسنة 2004. وأنشئت عام 2006 هيئة مكافحة الفساد الأردنية[2] وبدأت الهيئة بنشر تقاريرها السنوية على موقعها الإلكتروني في عام 2011، وفي العام نفسه نشر ديوان المحاسبة تقريره السنوي على موقعه الإلكتروني للمرة الأولى بعد أن كان غير متاح للجمهور الوصول إليه.

وفي كانون الثاني 2012، عرض الأردن خطته للعمل الوطني.[3] وتحتوي خطة العمل على عدد من الالتزامات بشأن ثلاث ركائز من بينها «زيادة النزاهة العامة». وبموجب هذه الخطة، التزم الأردن «بتحسين سبل الحصول على المعلومات من خلال اعتماد تعديلات للقانون الحالي لضمان حق الحصول على المعلومات بهدف تحسينه وضمان اتساقه مع أفضل الممارسات الدولية».

وتحظر الفقرة (أ) من المادة (20) من قانون هيئة مكافحة الفساد «نقل أي معلومات عن أعمال السلطة إلى الغير»، وقد جاءت كلمة الغير مطلقة في هذا النص لتشمل جميع الجهات إدارية كانت أم غير إدارية، فضلاً عن ذلك، فإن المشرع الأردني يحظر على الموظف العام إفشاء أسرار الوظيفة العامة حتى أمام القضاء إلا في أحوال محددة، وبناءً على نصوص قانونية خاصة أو بموافقة الجهة الإدارية التي يعمل لديها فعلى سبيل المثال، لم يجز قانون البيِّنات لسنة 1952 للموظفين والمستخدمين والمكلفين بخدمة عامة، أن يشهدوا ولو بعد تركهم العمل بما يكون قد وصل إلى علمهم أثناء قيامهم بالعمل من معلومات لا يجوز إفشاؤها إلا بقرار من المحكمة كما لم يجز أن يشهد أحد ولو لم يكن موظفاً عاماً، على معلومات أو مضمون أوراق تتعلق بشؤون الدولة، إلا إذا كانت قد نشرت بالطريق القانوني، أو كانت السلطة المختصة قد أذنت في إذاعتها (المادتان 35 و36 من القانون)[4]. قد يرد الالتزام بعدم إفشاء الأسرار في أداة أدنى من القانون أحياناً وهي النظام، وقد تأتي بعض هذه النصوص النظامية لكي تؤكد ما ورد في القانون من نصوص، ويزخر التشريع الأردني بهذه النصوص، منها على سبيل المثال نظام هيئة تنظيم الطيران المدني رقم (16) لسنة 2009، ونظام موظفي مجلس الوزراء رقم (79) لسنة 2004 ونظام موظفي هيئة مكافحة الفساد رقم (92) لسنة 2007 وغيرها[5].

---

(1) نشر القانون في الجريدة الرسمية بعدد 4669 بتاريخ 2004/8/1 ، ص 3719.

(2) رقم (62) لسنة 2006 والمنشور على ص 4534 من عدد الجريدة الرسمية رقم 4794 تاريخ 2006/11/30 والتعديلات التي طرأت عليه بموجب القانون المعدل لقانون هيئة مكافحة الفساد رقم (10) لسنة 2012 المنشور على ص 1574 من عدد الجريدة الرسمية رقم (5151) تاريخ 2012/4/3.

(3) شراكة الحكومة المنفتحة، خطة العمل الوطني للأردن، كانون الثاني 2012، متاح على: *http://www.opengovpartnership.org/sites/www.opengovpartnership.org/files/country_action_plans/Jordan%20Draft%20Action%20Plan.pdf* (تم الاطلاع عليه في 6 نيسان 2012)

(4) الزبيدي، خالد (2010)، مرجع سابق.

(5) الزبيدي، خالد (2010)، المرجع السابق.

وكمثال جيد على العلاقة بين الإعلام ومكافحة الفساد ما ينص عليه القانون اليمني رقم 39 لسنة 200 بشأن مكافحة الفساد[1] في أن «ما ينشر في وسائل الإعلام حول الفساد يعتبر بلاغاً» للهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد في اليمن.

المبحث الثالث: حق الحصول على المعلومات البيئية

شكَّل مؤتمر قمة الأرض الذي عقد في «ريو دي جانيرو» في البرازيل في حزيران 1992 بمشاركة 187 دولة نقطة تحول رئيسية في إقرار الحصول على المعلومات المتعلقة بالبيئة كحق وليس بسبب تسامح الحكومات. وبعد لمؤتمر ريو أخذت بعض الدول في تبني تشريعات إضافية خاصة لضمان حق الحصول على المعلومات البيئية إعمالاً للمبدأ 10 من اتفاقية ريو.

وتنص المادة 10 من إعلان ريو: تعالج قضايا البيئة على أفضل وجه بمشاركة جميع المواطنين المعنيين على المستوى المناسب. وتوفَّر لكل فرد فرصة مناسبة على الصعيد الوطني للوصول إلى ما في حوزة السلطات العامة من معلومات متعلقة بالبيئة بما في ذلك المعلومات المتعلقة بالمواد والأنشطة الخطرة في المجتمع. كما تتاح لكل فرد فرصة المشاركة في عمليات صنع القرار. وتقوم الدول بتيسير وتشجيع توعية الجمهور ومشاركته عن طريق إتاحة المعلومات على نطاق واسع. وتكفل فرص الوصول، بفعالية، إلى الإجراءات القضائية والإدارية بما في ذلك التعويض وسُبل الانتصاف.

ومنذ اعتماد هذا المبدأ اكتسبت عناصره (الوصول إلى المعلومات والمشاركة العامة والوصول إلى العدالة في القضايا البيئية) قوة دافعة مضطردة وتزايد تنفيذها على الصعيد العالمي. وبالتالي أصبح الجمهور طرفاً هاماً من أصحاب المصلحة في عملية صنع القرارات البيئية وصنع القوانين والسياسات وكذلك في سياق الامتثال وإجراءات الإنفاذ، سواء على الصعيد الوطني أو الصعيد الدولي. وقام كثير من البلدان، بما فيها بلدان في إفريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية ومنطقة الكاريبي، بسن تشريعات بشأن الموضوع، رغم أنها لا تغطي في كثير من الأحيان جميع العناصر الثلاثة للمبدأ 10 تغطية كافية[2].

ويتضح من المبدأ 10 من إعلان ريو حول البيئة والتنمية أنه ينص على ثلاثة مبادىء رئيسية وهي:

---

(1) انظر نص القانون: *http://www.snaccyemen.org/details.asp?id=122&catid=33*

(2) برنامج الأمم المتحدة للبيئة (2002). تقرير عن نماذج التشريعات الوطنية والسياسات والمبادئ التوجيهية في المنطقة الإفريقية وفي آسيا ومنطقة المحيط الهادئ وأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي.
www.unep.org/gc/gcss-x/download.asp?ID=1199

1 - الحق في الحصول على المعلومات البيئية،

2 - إشراك المواطنين في اتخاذ القرار البيئي،

3 - الولوج إلى القضاء للإنصاف،

أي أن هناك ارتباطاً بين الحق في المعرفة Right to know والحق في المشاركة Right to participate.

وكان تبني إعلان ريو حول البيئة والتنمية عام 1992 قد وضع ضغطاً كبيراً على المنظمات الحكومية الدولية، والتي كانت في معظم الأوقات تعمل بصورة سرية، لتنفيذ سياسات حول المشاركة الشعبية وأن المعلومات التي تحتفظ بها هذه المنظمات هو حق لكل الناس وليس امتيازاً لأحد. وإثر ذلك اتخذ البنك الدولي خطوات حقيقية للكشف عن المعلومات[1], الأمر الذي زاد من عدد الوثائق المتوفرة[2]. وحذت بنوك التنمية الإقليمية الأخرى - البنك الأمريكي للتنمية ومجموعة بنك التنمية الإفريقي وبنك التنمية الآسيوي والبنك الأوروبي للإعمار والتنمية - حذو البنك الدولي وكانت سياسات المكاشفة التي تبنتها هذه البنوك شبيهةً جداً بسياسة البنك الدولي. وفي عام 1997 تبنى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) أيضاً سياسة مكاشفة حول المعلومات العامة على اعتبار أن المعلومات هي أمر أساسي للتنمية البشرية المستدامة وأنها أساسية أيضا لمصداقية ومسؤولية البرنامج[3] ووضعت السياسة قائمة بوثائق محددة ستكون متوفرة لعامة الناس وتقدم فرضيات عامة لصالح المكاشفة مع عدد من الاستثناءات. وفيما يتعلق بهذه العملية أنشأت السياسة مجلس المراقبة الخاص بنشر المعلومات والوثائق والذي من وظيفته مراجعة أي رفض للكشف عن المعلومات. ويتكون المجلس من خمسة أعضاء - ثلاثة من موظفي برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وموظفين من قطاع غير ربحي يعينهما مدير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP).

وكان الارتباط بين حق الحصول على المعلومات والحفاظ على البيئة[4] محل عدة دراسات أجرتها منظمة المادة 19 التي أصدرت عدة كتب منها: «التغير المناخي من أجل حرية التعبير وحرية المعلومات»، في مرحلة ما بعد كارثة مفاعل تشيرنوبل اوكرانيا هل هي جاهزة لحق الحصول على

---

(1) *htpp://www1.worldbank.org/operations/disclosure/policy.html.*

(2) مندل، توبي (2003) مرجع سابق ص 43.

(3) سياسة الكشف عن المعلومات العامة, برنامج الأمم المتحدة الإنمائي, 1997, راجع الفقرة 3.
portal.unesco.org/ci/en/files/19697/...info_ar.../freedom_info_ar.doc.

(4) أصدرت منظمة المادة 19 كتاباً بعنوان «التغير المناخي من أجل حرية التعبير وحرية المعلومات» لندن 2009 انظر:
www.article19.org/resources.php/resource/1432/ar/

المعلومات البيئية[1]، ضباب السرية: حق الحصول على المعلومات البيئية في ماليزيا[2]، المنطقة المحرمة: حق الحصول على المعلومات البيئية في روسيا[3]، الكوارث الإنسانية وحقوق المعلومات[4].

وتوجب اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ لعام 1992 في المادة 4/ح على الدول الأطراف: العمل والتعاون على التبادل الكامل والمفتوح والعاجل للمعلومات العلمية والتكنولوجية والفنية والاقتصادية والقانونية ذات الصلة المتعلقة بالنظام المناخي وتغير المناخ، وبالنتائج الاقتصادية والاجتماعية لاستراتيجيات الاستجابة المختلفة؛

كما توجب المادة 6 من الاتفاقية نفسها على الدول الأطراف «إتاحة إمكانية حصول الجمهور على المعلومات المتعلقة بتغير المناخ وآثاره».

على الصعيد الإقليمي تم تقنين وتفصيل المبدأ 10 في اتفاقية لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأوروبا بشأن فرص الحصول على المعلومات عن البيئة ومشاركة الجمهور في صنع القرارات والوصول إلى العدالة في القضايا البيئية (اتفاقية آرهوس)، لعام 1998

وفي عام 1998، وكمتابعة لإعلان ريو دي جانيرو، قامت الدول الأعضاء في اللجنة الاقتصادية الأوروبية التابعة للأمم المتحدة (UNECE) والاتحاد الأوروبي بالتوقيع على الميثاق المتعلق بالحصول على المعلومات والمشاركة العامة في عملية صنع القرار والوصول إلى العدل في الشؤون البيئية الملزم قانونياً «اتفاقية اراهوس»[5].

وتنص مقدمة الاتفاقية أنه: «بعد دراسة الأمر، وكي نتمكن من التأكيد على (الحق بالعيش في بيئة نظيفة) ينبغي أن يتمتع المواطنون بحق الحصول على المعلومات... وبالاعتراف بذلك، في مجال البيئة، فإن الحصول المطور على المعلومات والمشاركة العامة فـي عملية صنع القرار يعزز نوعية القرارات وتطبيقها، ويساهم بالوعي العام حول القضايا البيئية، ويمنح الجمهور فرصة للتعبير عن مخاوفه ويمكن السلطات العامة من الاهتمام بشكل مناسب بمثل هذه المخاوف».

وتلقي الاتفاقية التزامات على الدول الأطراف باتخاذ إجراءات قانونية لتطبيق أحكامها المتعلقة بالوصول إلى المعلومات البيئية. وتنص المادة 4/1 من الاتفاقية على أنه: ينبغي أن يضمن

---

(1) *http://www.article19.org/pdfs/publications/ukraine-foi-report.pdf.*

(2) *http://www.article19.org/pdfs/publications/malaysia-a-haze-of-secrecy.pdf.*

(3) *http://www.article19.org/pdfs/publications/russia-the-forbidden-zone.pdf.*

(4) *http://www.article19.org/pdfs/publications/freedom-of-information-humanitarian-disasters.pdf.*

(5) تم تبني الاتفاقية في المؤتمر الوزاري الرابع في عملية «البيئة من أجل أوروبا»، 25 حزيران عام 1998، وأصبحت سارية المفعول في 30 تشرين الثاني عام 2001. نص الاتفاقية:
http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf.

كل طرف أن تعمل السلطات العامة، رداً على طلب يتعلق بمعلومات بيئية، على توفير مثل هذه المعلومات للجمهور...دون الحاجة إلى الإفصاح عن أية مصلحة. للمقارنة تنص المادة 7 من قانون ضمان حق الحصول على المعلومات الأردني رقم 47 لعام 2007 «مع مراعاة أحكام التشريعات النافذة، لكل أردني الحق في الحصول على المعلومات التي يطلبها وفقاً لأحكام هذا القانون إذا كانت له مصلحة مشروعة أو سبب مشروع».

كما تنص المادة 1 من الاتفاقية أن «الحصول على المعلومات جزء من حق العيش في بيئة صحية». وتطلب الاتفاقية من الدول الأطراف تبني تعريفات واضحة تتعلق «بالمعلومات البيئية» و«السلطة العامة»،[1] بغية إخضاع الاستثناءات إلى اختبار الصالح العام،[2] وإقامة جهة مستقلة تتمتع بسلطة مراجعة أي رفض يقضي بعدم الكشف عن المعلومات.[3]

وقد احتلت قضية الوصول إلى المعلومات والمشاركة العامة والوصول إلى العدالة في القضايا البيئية جدول أعمال برنامج الأمم المتحدة للبيئة UNEP في عدد من المناسبات منها الدورة الخامسة والعشرون لمجلس الإدارة المعقودة في شباط 2009 [4]. وقد اعتمد مجلس إدارة البرنامج مشروع المبادئ التوجيهية بشأن وضع التشريعات الوطنية المتعلقة بالحصول على المعلومات والمشاركة العامة والوصول إلى العدالة في القضايا البيئية وذلك في الدورة الاستثنائية الحادية عشرة لمجلس الإدارة/المنتدى البيئي الوزاري العالمي الذي عقد في بالي بأندونيسيا 24 - 26 شباط 2010

وطلب المجلس من المدير التنفيذي للبرنامج أن يساعد البلدان، بناءً على طلبها، ورهناً بتوفر الموارد ومن خلال برنامج العمل والميزانية، وكذلك، حسب الاقتضاء، بالتعاون مع المنظمات الدولية والإقليمية الأخرى ذات الصلة، في وضع أو تعديل التشريعات والسياسات والاستراتيجيات الوطنية بشأن الحصول على المعلومات والمشاركة العامة والوصول إلى العدالة في القضايا البيئية.

وتعد فرنسا رائدة في مجال النص في دستورها على حماية البيئة[5]. ويعد ميثاق البيئة لعام

---

(1) المادة 2 (2)- (3) من الاتفاقية. نص الاتفاقية:
http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf.

(2) السابق، المادة 4 (4).

(3) السابق، المادة 9.

(4) للاطلاع على مزيد من التفاصيل انظر الوثيقة:
UNEP/GC.25/11/Add.1. http://www.unep.org/gc/gc25/working-docs.asp.

(5) انظر نص الدستور الفرنسي باللغة العربية:

2004 جزءاً من الدستور الفرنسي. وتنص المادة السابعة منه: لكل شخص الحق في الحصول على المعلومات المتعلقة بالبيئة في حوزة السلطات العامة وفق الشروط والحدود التي يحددها القانون وكذا المشاركة في وضع القرارات العامة التي تؤثر على البيئة. وتنص المادة الثامنة: ينبغي أن يسهم التعليم والتثقيف البيئي في ممارسة الحقوق والواجبات المنصوص عليها في هذا الميثاق.

وأقرت معظم الدول الاوروبية تعليمات للكشف عن المعلومات البيئية طبقاً لتوجيهات الاتحاد الأوروبي[1] ومنها المملكة المتحدة، التي أقرت تعليمات المعلومات البيئية لعام 2004 التي بدأ نفاذها في 2005/1/1 [2] ليتوافق مع بدء نفاذ قانون حق الحصول على المعلومات.

أما في الولايات المتحدة فلا يوجد قانون خاص بالحصول على المعلومات البيئية، لأنه يتم الاعتماد على قانون الحصول على المعلومات FOIA لعام 1966 للحصول على المعلومات البيئية[3].

كما ينص قانون البيئة الفلسطيني رقم 7 لسنة 1999 على حق المواطن في الحصول على المعلومات البيئية[4].

وفي الصين تم تبني «إجراءات من أجل المعلومات البيئة المفتوحة» التي بدأ نفاذها في 2008/5/1 وتتيح هذه التعليمات للشخص الطبيعي أو المعنوي والمنظمات بتقديم طلبات للحصول على المعلومات[5]. وقد أجرت منظمة المادة 19 دراسة عن «الحصول على المعلومات البيئية» في الصين تم نشرها في كانون الأول 2010 دعت فيها إلى تدريب المسؤولين عن انفاذ الكشف عن المعلومات البيئية.

---

http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/arabe/constitution_arabe.pdf.

(1) Directive 2003/4/Ec Concerning On Public Access To Environmental Information.

(2) *http://www.legislation.gov.uk/uksi/2004/3391/contents/made.*

(3) William A. Wilcox Jr., Access to Environmental Information in the United States and the United Kingdom. *http://digitalcommons.lmu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1522&context=ilr&sei-redir=1&referer=http%3A%2F%2Fscholar.google.com%2Fscholar%3Fstart%3D10%26q%3Daccess%2Bto%2Benvironmental%2Binformation%2Blaw%26hl%3Dar%26as_sdt%3D0%26as_vis%3D1#search=%22access%20environmental%20information%20law%22.*

(4) *http://www.achrs.org/images/stories/news/pdf/access_information.pdf.*

(5) *http://www.article19.org/data/files/pdfs/reports/access-to-environmental-information-in-china-evaluation-of-local-compliance.pdf.*

وهناك حركة نشطة في أوغندا[1] بمجال الممارسات الفضلى للحصول على المعلومات البيئية، قبل مؤتمر «ريو»، فقد انشأت الحكومة بدعم من برنامج الأمم المتحدة للبيئة UNEP مركزا للحصول على المعلومات البيئية عام 1987، ونظراً لارتفاع نسبة الأمية في البلاد والتي تبلغ حوالي 69 % يتم استخدام الراديو في بث المعلومات البيئية حيث يوجد 187 محطة FM في أوغندا.

وفي كينيا توجد حركة بيئية نشطة نظراً حيث يوجد مقر برنامج الأمم المتحدة للبيئة UNEP، إضافة إلى اعتماد البلاد بشكل متزايد على السياحة البيئية.

وتعد جمهورية كوريا من أوائل الدول في آسيا التي أقرت تشريعات للحصول على المعلومات البيئية. وتنشر الحكومة بشكل منتظم مؤشرات بيئية عن المياه ونوعية الهواء. كما تقوم الحكومة بإصدار «كتاب أبيض» حول البيئة في ونشرة شهرية رسمية عن المعلومات البيئية. كما أن لكندا تجربة رائدة في إشراك المواطنين لدى اتخاذ القرارات فيما يتعلق بالمسائل التي يمكن أن تؤثر على البيئة[2]. ويوجد في مقاطعة اونتاريو لائحة للحقوق البيئية The Ontario Environmental Bill of Rights (EBR).

دراسة حالة – حق الحصول على المعلومات البيئية في الأردن

في التسعينات حدثت صحوة بيئية في الأردن. ويوجد في الأردن حوالي 200 نص تعالج قضايا البيئة، وهي مشتتة في عدة قوانين، وأغلبها قديمة، فمثلاً ما زالت عقوبة صيد الغزال 10 دنانير، فكيف بمثل هذا النص نحمي الغزلان؟!

ويخلو قانون حماية البيئة رقم (52) لسنه 2006 من النص على من الحق في الحصول على المعلومات البيئية، وهو ما كان يؤخذ على أول قانون حماية البيئة قانون مؤقت رقم (1) لسنة 2003

وبموجب القانون تحتكر وزارة البيئة، حماية البيئة في الأردن كما تنص على ذلك المادة 3:

أ - تعتبر الوزارة الجهة المختصة بحماية البيئة في المملكة ويترتب على الجهات الرسمية والأهلية تنفيذ التعليمات والقرارات التي تصدر بموجب أحكام هذا القانون والأنظمة

---

(1) *http://www.unep.org/pdf/UgandaCaseStudy.pdf.*

(2) *http://www.unep.org/dec/onlinemanual/Enforcement/InstitutionalFrameworks/PublicAccesstoInformation/Resource/tabid/973/Default.aspx.*

الصادرة بمقتضاه وذلك تحت طائلة المسؤولية القانونية المنصوص عليها فيه وفي أي تشريع آخر.

ب - تعتبر الوزارة المرجع المختص على المستوى الوطني والإقليمي والدولي فيما يتعلق بجميع القضايا والشؤون البيئية وبالجهات المانحة وذلك بالتعاون والتنسيق مع الجهات ذات الاختصاص.

كما تنص المادة 4 أنه تحقيقاً لأهداف حماية البيئة وتحسين عناصرها المختلفة بشكل مستدام تتولى الوزارة:

ك - إصدار المطبوعات المتعلقة بالبيئة وتعتبر الوزارة الجهة المختصة بإصدار تقارير عن حالة البيئة في المملكة.

ح - تنسيق الجهود الوطنية الهادفة لحماية البيئة بما في ذلك وضع استراتيجية وطنية للوعي والتعليم والاتصال البيئي ونقل واستخدام وتوفير المعلومات البيئية واتخاذ الإجراءات اللازمة لهذه الغاية.

وبمقتضى المادة 23/أ/9 و11 من قانون البيئة صدر نظام تقييم الأثر البيئي[1] رقم 27 لسنة 2005 حيث تنص المادة منه 18: على الوزارة أن تضع في متناول الجهات ذات العلاقة وبناء على طلبها ما يقدمه صاحب المشروع من معلومات وبيانات ذات علاقة بالبيئة وذلك خلال مراحل دراسة تقييم الأثر البيئي ولها اعتبار بعض المعلومات أو البيانات المقدمة سرية في حالات معينة تقتضيها المصلحة العامة أو مصلحة مقدمها. ومن الطبيعي أن يطلب مقدم دراسة تقييم الأثر البيئي - صاحب المصنع أو الشركة - اعتبار بعض المعلومات أو البيانات المقدمة سرية. ومثل هذه الصلاحية التقديرية للإدارة قد تجعلها في وضع يسيء استخدام هذا الحق.

وقد خصصت منظمة Global Information Society Watch تقريرها السنوي عام 2010 لبحث أثر تكنولوجيا المعلومات على التنمية المستدامة، حيث أعد كاتب هذا البحث

---

(1) *http://www.lob.gov.jo/ui/bylaws/search_no.jsp?no=37&year=2005.*

بتواضع تقرير الأردن[1]. ونشر قلة من الصحفيين عن الحق في الحصول على المعلومات البيئية التي لدى الدوائر الحكومية.[2] ويهدف المركز الإعلامي لوزارة البيئة في الأردن إلى جملة من الأهداف منها توفير ونقل المعلومات إلى الجماعات المعنية والباحثين المهتمين.[3]

وقد تقدمت عدة دول منها البرازيل وتشيلي وجمايكا إلى مؤتمر «ريو20+» الذي عقد في البرازيل بشهر حزيران 2012 بمبادرة لبحث إمكانية عقد اتفاقية دولية للحصول على المعلومات[4] وخاصة المعلومات البيئية.

---

(1) *http://www.giswatch.org/sites/default/files/Jordan.pdf.*

(2) الحصول على المعلومات البيئية، باتر وردم، 14 شباط 2011، متاح على:
http://ar.ammannet.net/madmoun/?p=567.

(3) مركز معلومات وزارة البيئة (بالعربية) متاح على:
http://www.moenv.gov.jo/arabicmoe/Users/PagesWithoutTemplateaspx?pageId=186&type=1.

(4)*http://www.uncsd2012.org/rio20/index.php?page=view&type=510&nr=227&menu=20>.*

الفصل الخامس
النتائج والتوصيات

يتبيَّن من الدراسة أن قانون ضمان حق الحصول على المعلومات الأردني لم يعمل على تحقيق الأسباب الموجبة التي كانت خلف إقراره. وجاء في الأسباب الموجبة لمشروع القانون: «إن حرية الوصول إلى المعلومات أصبحت الحجر الأساسي في الحريات الصحفية والعامة. وغني عن البيان أن أغلب المعلومات متوفرة لدى السلطة التنفيذية ومؤسساتها، ولترجمة مبدأ الشفافية والمشاركة في اتخاذ القرار لا بد من اتخاذ الخطوات التشريعية والتنفيذية التي من شأنها التسهيل على الصحفي والمواطن للحصول على المعلومات». فلم يعمل القانون، حتى بعد مرور أكثر من خمس سنوات على إقراره، على التسهيل على الصحفي والمواطن للحصول على المعلومات. فلم يكن القانون فعالاً في تدفق المعلومات من جهة الإدارة إلى الصحفيين، بصفتهم الأكثر استعمالاً للقانون، والمواطنين المستفيدين النهائيين منه. ويعود ذلك لعدة أسباب يمكن إجمالها فيما يلي:

1 -أن قانون ضمان حق الحصول على المعلومات الأردني لا يتوافق في معظم مواده مع المعايير الدولية لحق الحصول على المعلومات والممارسات الفضلى في هذا المجال.

2 -أن قانون حماية أسرار ووثائق الدولة رقم 50 لسنة 1971 يعد العائق الأكبر أمام تطبيق قانون ضمان حق الحصول على المعلومات، ومن دون تعديل القانون الأول سيبقى الثاني مجرد حبر على ورق. ذلك أن قانون ضمان حق الحصول على المعلومات في الأردن يجعل أولوية التطبيق للتشريعات النافذة وليس له، سواء صدرت هذه التشريعات في وقت سابق أو لاحق على إقرار قانون ضمان حق الحصول على المعلومات في الأردن.

3 -لم يترافق إقرار القانون مع حملة توعية تعرِّف بوجوده وكيفية الاستفادة منه للحصول على المعلومات.

4 - لم تلتزم معظم الوزارات والدوائر المشمولة بأحكامه في بتدريب موظفيها المسؤولين عن تنفيذ القانون على كيفية تطبيقه.

5 - لم يتم تخصيص الموارد الكافية لتدريب للفئات الأكثر استعمالاً للقانون على كيفية استخدامه وتقديم طلبات المعلومات وكيفية التظلم في حال الرفض.

6 - لم يتخذ مجلس المعلومات الخطوات العملية لضمان تسهيل حصول المواطنين على المعلومات.

7 - عدم وجود عقوبات على المسؤول الذي يرفض تزويد المعلومات إلى طالبيها. وقد يُقال أن لمن تم رفض طلبه التظلم أمام مجلس المعلومات أو الطعن بقرار الرفض أمام محكمة العدل العليا. والجواب على مثل هذا التساؤل هو أن قرارات مجلس المعلومات غير ملزمة، أمام الطعن أمام محكمة العدل العليا ففضلاً عن تكلفته العالية وضرورة توكيل محام ودفع الرسوم فإن بعض المعلومات التي يتم طلبها قد تكون لها صفة الاستعجال أو لا تعادل الكلفة المادية التي تتطلبها. وقد فشل الطعن الوحيد المقدم لدى المحكمة برفض جهة الإدارة تزويد صحفية بالمعلومات.

8 - ومع أن القانون ينص على قيام مجلس المعلومات بإصدار تقارير دورية (المادة 4 - هـ) إلا أنه المجلس لم يعلن هذه التقارير على الملأ واكتفى بإرسالها لمجلس الوزراء، مع أن المقصود بالتقرير السنوي إعلانه علانية لبيان مدى استجابة المؤسسات الحكومية بتقييم المعلومات وحجم الرفض والأسباب وبيان جهود مجلس المعلومات في الترويج للقانون.

المبحث الأول: توصيات عامة

في ضوء النتائج التي توصلت إليها الدراسة يتقدم الباحث بعدد من التوصيات التي من شأنها معالجة المآخذ على قانون ضمان حق الحصول على المعلومات وجعله أكثر توافقاً مع المعايير الدولية.

وسيتقدم الباحث بتعديلات مقترحة على كل من القوانين التالية:

أ- قانون ضمان حق الحصول على المعلومات،

ب- قانون حماية أسرار ووثائق الدولة رقم 50 لسنة 1971،

ج- القوانين المجاورة (قانون محكمة أمن الدولة وقانون الإحصاءات العامة).

كما سيتقدم بتوصيات تتعلق بتفعيل قانون ضمان حق الحصول على المعلومات من ناحية تدريب القائمين على إنفاذه. وفيما يلي تفصيل ذلك:

نظراً للتطورات الحاصلة بمجال تكنولوجيا المعلومات ICTs وتخلي الحكومات تدريجياً عن أرشفة المعلومات بالطريقة القديمة الورقية، والتحول نحو تخزين المعلومات إلكترونياً، فمن المناسب والأوفر اقتصادياً أن يتم التوسع في طلب المعلومات ليصبح إلكترونياً On-line وليس كتابياً فقط. إن توسيع حق الحصول على المعلومات ليشمل تقديم طلب المعلومات وتلقيها On-line من «شأنه تمكين عدد أكبر من المواطنين من الوصول إلى المعلومات والتعبير عن آرائهم، وكلا المبدأين يرتبطان بالديمقراطية»[1].

وهناك حاجة لمزيد من الجهود للتعريف بالقانون وتشجيع استخدامه خاصة لدى الدوائر الحكومية المسؤولة عن إنفاذه. كما أن مؤسسات المجتمع المدني مدعوة للمشاركة لشرحه والترويج لاستخدامه وتسهيل تدفق المعلومات للمواطنين والصحفيين. ويرى الباحث أن أجندة الحصول على المعلومات في الأردن في الأجل القصير يجب أن تتركز على مجالات لا تثير هواجس الحكومة مثل مكافحة الفساد وقضايا الأمن القومي أو قضايا ذات انعكاسات سياسية. ويجب إعطاء أولوية لاستخدام حق الحصول على المعلومات لمساعدة المواطنين ومؤسسات الأعمال ومنظمات المجتمع المدني في الحصول على المعلومات عن التنمية أو النمو الاقتصادي أو البيئة. وينبغي أيضاً للجماعات النسائية توسيع برامجها من خلال الحصول على المعلومات المتصلة بالصحة الإنجابية. والشباب أيضاً فئة تحتاج إلى المساعدة لممارسة حقها في المعرفة والحصول على المعلومات عن الوظائف وفرص العمل.

---

(1) Ivry, S. (1995). Town Hall On-Line, *Media Studies Journal*, Columbia University, Summer 1995, Vol. 9, Number 3, P 171

كما يوصى بتعديل قانون ضمان حق الحصول على المعلومات رقم 47 لسنة 2007 بحيث يتم الاسترشاد بمبدأ الحد الأقصى من المكاشفة ويعني ذلك أن جميع المعلومات المتاحة لدى الهيئات العامة تكون معرضة للكشف، دون أن يتطلب الوصول إلى المعلومات بذل جهود مضنية، وضمان تسهيل الوصول إلى المعلومات عبر الإنترنت Access to online information

ويوصى بإضافة فقرة جديدة للمادة 15 من الدستور كما يلي:

- لكل إنسان الحق في استقاء وتلقي وبث المعلومات والآراء في مجتمع ديمقراطي.
- كما يوصى بإضافة فقرة جديدة للمادة 33 من الدستور على النحو التالي[1]:

- تكون للمعاهدات والاتفاقات بعد إبرامها والتصديق عليها ونشرها وفقاً للأوضاع المقررة الأولوية في التطبيق في حال تعارضها مع القانون الداخلي[2].

وفي مجال إعمال حق الحصول على المعلومات البيئية توصي الدراسة وزارة البيئة والمنظمات غير الحكومية ذات العلاقة بالمطالبة بتعديل قانون حماية البيئة لضمان حق الحصول على المعلومات البيئية، احتراماً لالتزامات الأردن الدولية، ولأن إقرار هذا الحق يساعد في حماية البيئة في النهاية.

كما يوصى بتدريب القائمين على تنفيذ القانون ليتسنى لهم معرفة أحكامه بدقة وتيسير إعطاء المعلومات إلى طالبيها، وأرشفة وتصنيف الوثائق الحكومية ليتسنى سهولة الرجوع إليها عند تطبيق القانون.

---

(1) هناك بعض الدساتير تنص على تساوي نصوص المعاهدة الدولية مع القوانين الوطنية مثل دساتير كل من: مصر (المادة 151 من الدستور)، الكويت، البرازيل، ألمانيا، ايطاليا والولايات المتحدة، وإذا حدث أي تعارض بينهما تتولى المحاكم تقرير أيهما يُعمل به.

(2) عندما تم إجراء تعديل على الدستور الأردني عام 2010 كان يؤمل أن يتم فيه النص صراحة على مكانة القانون الدولي وأن تتضمن التعديلات إدخال نصوص تعطي حماية دستورية لحقوق الإنسان ويرى د. محمد علوان: «أن إغفال النص الدستوري جعل مبدأ علوية أو سمو القانون الدولي على القانون الداخلي لا يساير الدساتير الحديثة بما فيها دساتير الدول العربية التي تتضمن نصوصاً صريحة في هذا الشأن». «العرب اليوم»، 2011/8/22.

المبحث الثاني: مقترحات لتعديل قانون ضمان حق الحصول على المعلومات والقوانين المجاورة لتتوافق مع المعايير الدولية

في ضوء ما سبق وبعد بيان المآخذ التي أعاقت تطبيق القانون إضافة إلى مخالفة نصوص القانون نفسه للمعايير الدولية لحق الحصول على المعلومات ونظراً لما وما تبيَّن من علاقة بين قانون ضمان حق الحصول على المعلومات والقوانين الأخرى يتقدم الباحث بمقترح لتعديل القوانين التالية:

أولاً: مشروع قانون معدل لقانون ضمان حق الحصول على المعلومات رقم 47 لسنة 2007

رقم ( ) لسنة 2012

المادة كما وردت في القانون الأصلي	النص المقترح	تعديل بديل
المادة -1: يسمى هذا القانون (قانون ضمان حق الحصول على المعلومات لسنة 2007) ويعمل به من تاريخ نشره بالجريدة الرسمية.		
المادة -2: يكون للكلمات والعبارات التالية حيثما وردت في هذا القانون المعاني المخصصة لها أدناه ما لم تدل القرينة على غير ذلك: - المعلومات: أي بيانات شفوية أو مكتوبة أو سجلات أو إحصاءات أو وثائق مكتوبة أو مصورة أو مسجلة أو مخزنة إلكترونياً أو بأي طريقة وتقع تحت إدارة المسؤول أو ولايته. الوثائق المصنفة: أي معلومات شفوية أو وثائق مكتوبة أو مطبوعة أو مختزلة أو مخزنة إلكترونياً أو بأي طريقة أو مطبوعة على ورق مشمع أو ناسخ أو أشرطة تسجيل أو الصور الشمسية والأفلام أو المخططات أو الرسوم أو الخرائط أو ما يشابهها والمصنفة على أنها سرية أو وثائق محمية وفق أحكام التشريعات النافذة. الوثائق العادية: أي معلومات غير مصنفة تقع تحت إدارة المسؤول أو ولايته. الدائرة: الوزارة أو الدائرة أو السلطة أو الهيئة أو أي مؤسسة عامة أو مؤسسة رسمية عامة أو الشركة التي تتولى إدارة مرفق عام. المسؤول: رئيس الوزراء أو الوزير أو الرئيس أو المدير العام للدائرة. المجلس: مجلس المعلومات المؤلف بمقتضى أحكام هذا القانون. الرئيس: رئيس المجلس: (وزير الثقافة) مفوض المعلومات: مدير عام دائرة المكتبة الوطنية بالإضافة لوظيفته.	الدائرة: السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية أو أي مؤسسة عامة أو الإدارات العامة أو الشركة التي تتولى إدارة مرفق عام أو تتلقى تمويلاً حكومياً كلياً أو جزئياً أو أجنبياً. المسؤول: رئيس الوزراء أو الوزير أو الرئيس أو المدير العام للدائرة أو ممثل المرفق العام. الرئيس: رئيس المجلس/رئيس ديوان المظالم إضافة لوظيفته. مادة مضافة: ينشأ بموجب أحكام هذا القانون مفوض للمعلومات يتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال اللازم لممارسة أعماله ويخصص للمكتب موازنة مستقلة ضمن الموازنة العامة للدولة. مادة مضافة: تكلفة المعلومات: هي الكلفة الفعلية المترتبة على تصوير أو نسخ المعلومات المطلوبة ورقياً أو إلكترونياً على أن يتم استثناء كلفة أي وقت يستغرقه الموظفون لترتيب هذه النسخ وإبرازها أو نقلها.	الدائرة: الوزارة أو الدائرة أو السلطة أو الهيئة أو أي مؤسسة عامة أو مؤسسة رسمية عامة أو أي شخص اعتباري يتولى إدارة مرفق عام أو شركة تتلقى تمويلاً حكومياً كلياً أو جزئياً أو أجنبياً.

المادة كما وردت في القانون الأصلي	النص المقترح	تعديل بديل
المادة -3 أ- يؤلف بموجب هذا القانون مجلس يسمى (مجلس المعلومات) ويشكل على النحو التالي: 1 - وزير الثقافة رئيساً 2 - مفوض المعلومات نائباً للرئيس 3 - أمين عام وزارة العدل عضواً 4 - أمين عام وزارة الداخلية عضواً 5 - أمين عام المجلس الأعلى للإعلام عضواً 6 - مدير عام دائرة الإحصاءات العامة عضواً 7 - مدير عام مركز تكنولوجيا المعلومات الوطني عضواً 8 - مدير التوجيه المعنوي في القوات المسلحة عضواً 9 - المفوض العام لحقوق الإنسان عضواً ب- لا يتقاضى رئيس وأعضاء المجلس أي مكافآت من خزينة الدولة.	أ- يؤلف بموجب هذا القانون مجلس يسمى (مجلس المعلومات) ويشكل على النحو التالي:- 1- رئيس ديوان المظالم إضافة لوظيفته رئيساً 2- مفوض المعلومات نائباً للرئيس وعضوية كل من التالية أسماؤهم أو من ينوب عنهم: 3- أمين عام المجلس القضائي 4- نقيب المحامين 5- نقيب الصحفيين بحكم وظيفته. 6 - مدير عام دائرة الإحصاءات العامة 7 - مدير عام مركز تكنولوجيا المعلومات الوطني 8 - تشطب 9 - المفوض العام لحقوق الإنسان	أ - ينشأ بموجب أحكام هذا القانون مفوض للمعلومات يتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال اللازم لممارسة أعماله ويخصص للمكتب موازنة مستقلة ضمن الموازنة العامة للدولة. أ- يشترط في المفوض العام: 1. أن يكون أردني الجنسية. 2. أن لا يقل عمره عن أربعين سنة. 3. أن يكون حاصلاً على مؤهل جامعي في نظم المعلومات على الأقل. 4. أن لا يكون محكوماً بجناية أو جنحة مخلفة بالشرف. 5. أن تكـون له خبرة إدارية لا تقل عن خمس سنوات.
المادة -4: يتولى المجلس المهام والصلاحيات التالية: أ- ضمان تزويد المعلومات إلى طالبيها في حدود هذا القانون. ب- النظر في الشكاوى المقدمة من طالبي الحصول على المعلومات والعمل على تسوية هذه الشكاوى وفقا لتعليمات يصدرها لهذه الغاية. ج- اعتماد نماذج طلب المعلومات. د- إصدار النشرات والقيام بالأنشطة المناسبة لشرح وتعزيز ثقافة الحق في المعرفة وفي الحصول على المعلومات. هـ- إقرار التقرير السنوي حول إعمال حق الحصول على المعلومات المقدم من مفوض المعلومات ورفعه إلى رئيس الوزراء.	أ- ضمان تأمين وتسهيل وتوسيع حق الحصول على المعلومات دون إبطاء في حدود هذا القانون. رصد المخالفات ونشر التقارير والدراسات التي تتضمن معوقات ممارسة الحق في الاطلاع وكيفية التغلب عليها.	المادة 4: يتولى المفوض المهام والصلاحيات التالية: هـ- إعداد التقرير السنوي حول إعمال حق الحصول على المعلومات ومعوقات الحصول عليها ورفعه إلى كل من رئيس الوزراء ورئيس مجلس الأعيان ورئيس مجلس النواب ورئيس المجلس القضائي، ونشره وبواسطة الإنترنت.
المادة-5 أ- يجتمع المجلس مرة واحدة على الأقل في الشهر أو كلما دعت الحاجة إلى ذلك بدعوة من الرئيس أو نائبه عند غيابه أو بناء على طلب مقدم من أربعة من أعضاء المجلس على الأقل لبحث الأمور المحددة في هذا الطلب. ب- يكون الاجتماع قانونياً بحضور ما لا يقل عن خمسة أعضاء على أن يكون من بينهم الرئيس أو نائبه، وتتخذ القرارات بالإجماع أو بأكثرية أصوات أعضاء المجلس. ج-للمجلس دعوة أي شخص من ذوي الاختصاص والخبرة لحضور اجتماعاته دون أن يكون له حق التصويت عند اتخاذ قراراته.	أ- يجتمع المجلس مرة واحدة على الأقل في الشهر أو كلما دعت الحاجة إلى ذلك بدعوة من الرئيس أو نائبه عند غيابه أو بناءً على طلب مقدم من أربعة من أعضاء المجلس على الأقل لبحث الأمور المحددة في هذا الطلب. ب- يكون الاجتماع قانونياً بحضور ما لا يقل عن أربعة أعضاء على أن يكون من بينهم الرئيس أو نائبه، وتتخذ القرارات بالإجماع أو بأكثرية أصوات أعضاء المجلس، وفي حال تعادل الأصوات يرجح الجانب الذي يصوت معه الرئيس. ج- للمجلس دعوة أي شخص من ذوي الاختصاص والخبرة لحضور اجتماعاته دون أن يكون له حق التصويت عند اتخاذ قراراته.	

المادة كما وردت في القانون الأصلي	النص المقترح	تعديل بديل
المادة -6 أ- يتولى مفوض المعلومات المهام والصلاحيات التالية: - 1 - إعداد نماذج طلب المعلومات بالتعاون مع الدائرة وتقديمها إلى المجلس. 2 - إعداد التعليمات المتعلقة بقبول الشكاوى وإجراءات تسويتها وتقديمها إلى المجلس لإصدارها. 3 - تلقي الشكاوى من مقدمي طلبات الحصول على المعلومات وتقديمها إلى المجلس لتسويتها. 4 - القيام بالإجراءات الإداريـة والمهنية اللازمة لتنفيذ المهام والصلاحيات المنوطة به. ب- تقوم دائرة المكتبة الوطنية بتوفير الخدمات الإدارية والمهنية اللازمة لتأدية المهام والمسؤوليات المنوطة بالمجلس ومفوض المعلومات بموجب أحكام هذا القانون.	المادة -6 أ- يتولى مفوض المعلومات المهام والصلاحيات التالية: - 1 - إعداد نموذج طلب المعلومات ووضعه على موقع المجلس الالكتروني. 3 - تلقي الشكاوى من مقدمي طلبات الحصول على المعلومات وتقديمها إلى المجلس لتسويتها بما في ذلك فرض رسوم مرتفعة على طلبه تتجاوز تلك المقرة في هذا القانون. 4 - القيام بالإجراءات الإداريـة والمهنية اللازمة لتنفيذ المهام والصلاحيات المنوطة به خاصة إنشاء موقع إلكتروني على شبكة الإنترنت تتضمن نص القانون ونموذج طلب المعلومات وإجراءات تقديم الشكوى.	
المادة -7 مع مراعاة أحكام التشريعات النافذة، لكل أردني الحق في الحصول على المعلومات التي يطلبها وفقاً لأحكام هذا القانون إذا كانت له مصلحة مشروعة أو سبب مشروع.	المادة -7 لكل شخص طبيعي أو معنوي (اعتباري) حق الحصول على المعلومات في حدود القانون.	المادة -7 لكل شخص طبيعي أو معنوي (اعتباري) حق الحصول على المعلومات في حدود القانون.
المادة -8 على المسؤول تسهيل الحصول على المعلومات، وضمان كشفها دون إبطاء وبالكيفية المنصوص عليها في هذا القانون.		
المادة -9 أ- يقدم طلب الحصول على المعلومات وفق الانموذج المعتمد لهذه الغاية متضمنا اسم مقدم الطلب ومكان إقامته وعمله وأي بيانات أخرى يقررها المجلس. ب- يحدد مقدم الطلب موضوع المعلومات التي يرغب في الحصول عليها بدقة ووضوح. ج- على المسؤول إجابة الطلب أو رفضه خلال ثلاثين يوماً من اليوم التالي لتاريخ تقديمه. د- يشترط في حال رفض الطلب أن يكون القرار معللاً ومسبباً، ويعتبر الامتناع عن الرد ضمن المدة المحددة قراراً بالرفض.	المادة -9 أ- يقدم طلب الحصول على المعلومات خطياً متضمناً اسم مقدم الطلب وعنوانه المعتمد لغايات التبليغ. ب- يحدد مقدم الطلب موضوع المعلومات التي يرغب في الحصول عليها بأكبر قدر من الدقة والوضوح. ويراعى تقديم التسهيلات الإضافية المناسبة للأميين وذوي الاحتياجات الخاصة. ج- على المسؤول إجابة الطلب أو رفضه خلال عشرة أيام عمل كحد أقصى من اليوم التالي لتاريخ تقديم الطلب، على أن لا يكون قد سبق الإفصاح عن المعلومات المطلوبة.	
المادة 10: لا يجوز طلب المعلومات التي تحمل طابع التمييز الديني أو العنصري أو العرقي أو التمييز بسبب الجنس أو اللون.	شطب.	لا يجوز أن يشكل حق الحصول على المعلومات انتهاكاً لحقوق الآخرين وسمعتهم في الشرف والاعتبار.

تعديل بديل	النص المقترح	المادة كما وردت في القانون الأصلي
	أ- يتحمل مقدم الطلب تكلفة المعلومات: وهي الكلفة الفعلية المترتبة على تصوير أو نسخ المعلومات المطلوبة ورقياً أو إلكترونياً على أن يتم استثناء كلفة أي وقت يستغرقه الموظفون لترتيب هذه النسخ وإبرازها أو نقلها.	المادة -11 أ- يتحمل مقدم الطلب الكلفة المترتبة على تصوير المعلومات المطلوبة بالوسائل التقنية أو نسخها ويجري اطلاع مقدم الطلب على المعلومات إذا كانت محفوظة بصورة يتعذر معها نسخها أو تصويرها. ب- إذا كان جزء من المعلومات المطلوبة مصنفاً، والجزء الآخر غير مصنف فتتم إجابة الطلب بحدود المسموح به وفقاً لأحكام هذا القانون. ج- إذا كانت المعلومات مصنفة، فيجب أن يكون تصنيفها سابقاً على تاريخ طلب الحصول عليها.
		المادة -12 إذا كانت المعلومات المطلوبة غير متوفرة أو تم إتلافها لمرور الزمن فيتعين على المسؤول بيان ذلك لمقدم الطلب.
فقرة مضافة - المعلومات التي من المتوقع في حال الإفصاح عنها، تعريض حياة فرد ما أو سلامته الجسدية للخطر. - البيانات الشخصية، التي من شأن الإفصاح عنها أن يشكل انتهاكا لخصوصيات الفرد، ما لم تكن البيانات الشخصية متصلة بواجب أو وظيفة أو منصب عام يشغله هذا الفرد ما لم يتسبب عدم نشرها بضرر اجتماعي عام.	المادة -13 على المسؤول أن يمتنع عن الكشف عن المعلومات المتعلقة بما يلي: - أ- المعلومات التي يؤدي نشرها أو إفشاؤها إلى الإضرار بالأمن القومي، خاصة الوثائق المصنفة المتعلقة بالأسرار الدفاعية والأمنية التي تهدف إلى حماية الوطن؛ ب- المعلومات التي تم الحصول عليها من دولة أخرى تم الاتفاق معها على إبقائها سرية. ت- المعلومات التي من شأن الإفصاح عنها التسبب بضرر جسيم على: 1 - منع جريمة أو اكتشافها. 2 - اعتقال أو محاكمة جناة. 3 - إدارة العدالة الجيدة. فقرة مضافة - المعلومات التي من شأن الإفصاح عنها أن تؤدّي إلى الكشف عن هوية مصدر سري للمعلومات قطع له موظفو إنفاذ القانون عهدًا بالمحافظة على سريته. - لا يجوز للموظف المختص رفض الكشف عن معلومات سبق أن كانت هذه المعلومات متاحة للجمهور.	المادة -13 مع مراعاة أحكام التشريعات النافذة، على المسؤول أن يمتنع عن الكشف عن المعلومات المتعلقة بما يلي: - أ- الأسرار والوثائق المحمية بموجب أي تشريع آخر. ب- الوثائق المصنفة على أنها سرية ومحمية والتي يتم الحصول عليها باتفاق مع دولة أخرى. ج- الأسرار الخاصة بالدفاع الوطني أو امن الدولة، أو سياستها الخارجية. د- المعلومات التي تتضمن تحليلات أو توصيات أو اقتراحات أو استشارات تقدم للمسؤول قبل أن يتم اتخاذ قرار بشأنها، ويشمل ذلك المراسلات والمعلومات المتبادلة بين الإدارات الحكومية المختلفة حولها. هـ- المعلومات والملفات الشخصية المتعلقة بسجلات الأشخاص التعليمية أو الطبية أو السجلات الوظيفية أو الحسابات أو التحويلات المصرفية أو الأسرار المهنية. و- المراسلات ذات الطبيعة الشخصية والسرية سواء كانت بريدية أو برقية أو هاتفية أو عبر أي وسيلة تقنية أخرى مع الدوائر الحكومية والإجابات عليها. ز- المعلومات التي يؤدي الكشف عنها إلى التأثير في المفاوضات بين المملكة وأي دولة أو جهة أخرى. ح- التحقيقات التي تجريها النيابة العامة أو الضابطة العدلية أو الأجهزة الأمنية بشأن أي جريمة أو قضية ضمن اختصاصها وكذلك التحقيقات التي تقوم بها السلطات المختصة للكشف عن المخالفات المالية أو الجمركية أو البنكية ما لم تأذن الجهة المختصة بالكشف عنها. ط- المعلومات ذات الطبيعة التجارية أو الصناعية أو المالية أو الاقتصادية والمعلومات، عن العطاءات أو البحوث العلمية أو التقنية التي يؤدي الكشف عنها إلى الإخلال بحق المؤلف والملكية الفكرية أو بالمنافسة العادلة والمشروعة أو التي تؤدي إلى ربح أو خسارة غير مشروعين لأي شخص.

المادة كما وردت في القانون الأصلي	النص المقترح	تعديل بديل
المادة -14 أ- على كل دائرة ان تقوم بفهرسة وتنظيم المعلومات والوثائق التي تتوافر لديها حسب الأصول المهنية والفنية المرعية وتصنيف ما يتوجب اعتباره منها سرياً ومحمياً حسب التشريعات النافذة خلال مدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر من تاريخ نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية ب- في حال عدم استكمال تنفيذ أحكام الفقرة (أ) من هذه المادة خلال المدة الواردة فيها، يتعين على المسؤول الحصول على موافقة رئيس الوزراء لتمديدها لمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر أخرى.	المادة -14 أ- على كل دائرة أن تقوم بفهرسة وتنظيم المعلومات والوثائق التي تتوافر لديها حسب الأصول المهنية والفنية المرعية وتصنيف ما يتوجب اعتباره منها سرياً ومحمياً.	فقرة مضافة - لا يجوز لأي جهة جمع أو معالجة أو حفظ أو استخدام البيانات الشخصية للمواطن، خلافاً للدستور والقوانين النافذة. - لا يجوز للجهة التي تحتفظ ببيانات شخصية نشر هذه البيانات الشخصية أو إعطائها لطرف ثالث إلا بموافقة كتابية ممن تخصه هذه البيانات. - لكل شخص الإطلاع على البيانات الشخصية الخاصة به ما لم تكن سرية بحكم القانون وان يتحقق من صحتها وأن يتقدم بمعلومات إضافية لتصحيحها أو تحديثها.
المادة -15 عند تولي مدير عام دائرة المكتبة الوطنية مهام مفوض المعلومات بالإضافة لوظيفته تنحصر مسؤوليته القانونية فيما يتعلق بالمعلومات المحفوظة في دائرته.		
المادة -16 للمسؤول أن يفوض أيا من صلاحياته المنصوص عليها في هذا القانون لأي من كبار موظفي الدائرة على أن يكون التفويض خطياً ومحدداً.		
المادة -17 أ- تختص محكمة العدل العليا بالنظر في قرار رفض طلب الحصول على المعلومات على أن تقدم الدعوى من مقدم الطلب ضد المسؤول خلال (30) يوماً من اليوم التالي لتاريخ انتهاء المدة الممنوحة بموجب هذا القانون لإجابة الطلب أو رفضه أو الامتناع عن الرد عليه. ب- يجوز لمقدم الطلب تقديم شكوى ضد المسؤول إلى المجلس بواسطة مفوض المعلومات في حال رفض طلبه أو امتناع المسؤول عن اعطاء المعلومات المطلوبة خلال المدة المقررة قانوناً. ج- على المجلس أن يصدر قراره في الشكوى خلال ثلاثين يوماً من تاريخ ورودها وإلا اعتبرت الشكوى مرفوضة وتقطع الشكوى ميعاد الطعن الموجه ضد المسؤول المنصوص عليه في الفقرة (أ) من هذه المادة ويبدأ سريان مدة الطعن من تاريخ تبليغ مقدم الشكوى رفض شكواه الصريح أو من تاريخ انقضاء المدة لإصدار قرار المجلس في الشكوى.	المادة -17 أ- تختص محكمة البداية بالنظر في قرار رفض طلب الحصول على المعلومات على أن تقدم الدعوى من مقدم الطلب ضد المسؤول خلال (30) يوماً من اليوم التالي لتاريخ انتهاء المدة الممنوحة بموجب هذا القانون لإجابة الطلب أو رفضه أو الامتناع عن الرد عليه. فقرة مضافة: - يعاقب بالغرامة من 100 إلى خمسمائة دينار كل من أخفى أو أتلف المعلومات أو عدل المعلومات بشكل مخالف لحقيقتها بقصد التهرب من تقديمها لطالبيها.	
المادة -18 يحدد مقدار أي بدل تستوفيه الدائرة مقابل تصوير المعلومات المطلوبة أو نسخها بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب المجلس.	- شطب	
المادة -19 يصدر مجلس الوزراء الأنظمة اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون بما في ذلك نظام تحدد فيه الوثائق المحمية التي يجوز الكشف عنها والتي مضى على حفظها مدة لا تقل عن ثلاثين سنة.	مادة مضافة: - يلغى كل حكم في أي نص تشريعي آخر يتعارض مع أحكام هذا القانون.	
المادة -20 رئيس الوزراء والوزراء مكلفون بتنفيذ أحكام هذا القانون.		

ثانياً: مشروع قانون معدل لقانون حماية أسرار ووثائق الدولة رقم 50 لسنة 1971

رقم ( ) لسنة 2012

كما يتقدم الباحث بتعديل قانون حماية أسرار ووثائق الدولة ليتوافق مع المعايير الدولية، وليتناغم أيضاً مع قانون معدل لقانون ضمان حق الحصول على المعلومات، بحيث تلغى المواد التي تتعارض مع مشروع قانون ضمان حق الحصول على المعلومات, أو تلك التي نص عليها مشروع القانون بشيء من التفصيل. وقد أدخل مشروع التعديل على قانون حماية أسرار ووثائق الدولة إضافة جديدة هامة تتصل بجواز الكشف عن الوثائق المحمية شرط أن يكون قد مضى على حفظها مدة لا تقل عن ثلاثين سنة وذلك على النحو التالي:

تعدل المادة 18 من قانون حماية أسرار ووثائق الدولة بإضافة العبارة التالية إليها (بما في ذلك إصدار نظام يحدد الوثائق المحمية التي يجوز الكشف عنها شرط أن يكون قد مضى على حفظها مدة لا تقل عن ثلاثين سنة) إلى آخرها, بحيث تصبح كما يلي:

المادة 18: لمجلس الوزراء بموافقة الملك إصدار أنظمة لتنفيذ أحكام هذا القانون بما في ذلك إصدار نظام يحدد الوثائق المحمية التي يجوز الكشف عنها شرط أن يكون قد مضى على حفظها مدة لا تقل عن ثلاثين سنة.

وجدير بالذكر أن العديد من الدول في العالم تلجأ إلى مثل هذا الإجراء والذي سيفتح في حالة إقراره المجال أمام المواطنين لمعرفة الحقائق التاريخية الهامة في مسيرة الوطن من جهة, ولمساعدة الباحثين على الدراسة الدقيقة لتاريخ الأردن والمنطقة من جهة أخرى.

مشروع قانون معدل لقانون حماية أسرار ووثائق الدولة رقم 50 لسنة 1971

رقم ( ) لسنة 2012

المادة كما وردت في القانون الأصلي المؤقت	النص المقترح
المادة 8: تصنف بدرجة (محدود) أية معلومات أو وثائق محمية تتضمن معلومات تنطبق عليها الأوصاف التالية: أ- أية معلومات يؤدي إفشاؤها إلى أشخاص غير مصرح لهم بالاطلاع عليها إلى إضرار بمصالح الدولة أو يشكل حرجا لها أو تنجم عنه صعوبات إدارية أو اقتصادية للبلاد أو ذات نفع لدولة أجنبية أو أية جهة أخرى قد يعكس ضررا على الدولة. ب- أية وثائق تتعلق بتحقيق إداري أو جزائي أو محاكمات أو عطاءات أو شؤون مالية أو اقتصادية عامة ما لم يكن إفشاء مضمونها مسموحا به. ج- تقارير الاستخبارات العسكرية ما لم تكن داخلة ضمن تصنيف آخر من درجة أعلى. د- التقارير التي من شأن إفشاء مضمونها إحداث تأثير سيىء على الروح المعنوية للمواطنين ما لم يؤذن بنشرها. هـ - موجات اللاسلكي العسكرية التابعة للقوات المسلحة والأمن العام والمخابرات العامة أو أية سلطة حكومية أخرى. و- أية معلومات أو وثيقة محمية تضر بسمعة أية شخصية رسمية أو تمس هيبة الدولة.	تلغى الفقرات (ب), (د), (و) من القانون الأصلي.
المادة 10 : مع مراعاة أحكام أي قانون آخر تعتبر جميع الوثائق الرسمية الأخرى التي لا تشملها أحكام هذا القانون (وثائق عادية) وعلى المسؤول ان يحافظ على الوثائق العادية ويحفظها من العبث أو الضياع ولا يجوز إفشاء مضمونها لغير أصحاب العلاقة بها ما لم يصرح بنشرها.	تعدل المادة (10) من القانون الأصلي بإلغاء عبارة (ولا يجوز إفشاء مضمونها لغير أصحاب العلاقة بها ما لم يصرح بنشرها) من آخرها.
المادة 18 : لمجلس الوزراء بموافقة الملك إصدار أنظمة لتنفيذ أحكام هذا القانون.	تعدل المادة 18 من القانون الأصلي بإضافة العبارة التالية (بما في ذلك إصدار نظام يحدد الوثائق المحمية التي يجوز الكشف عنها شرط ان يكون قد مضى على حفظها مدة لا تقل عن ثلاثين سنة) إلى آخرها.

ثالثاً: مشروع قانون معدل لقانون محكمة أمن الدولة

تنص المادة 101 من الدستور:

«2 - لا يجوز محاكمة أي شخص مدني في قضية جزائية لا يكون جميع قضاتها مدنيين، ويستثنى من ذلك جرائم الخيانة والتجسس والإرهاب وجرائم المخدرات وتزييف العملة».

وبناء على ذلك يجب تعديل قانون محكمة أمن الدولة في ضوء التعديل الدستوري، ولما للتعديل علاقة بموضوع الدراسة وحرية الرأي والتعبير.

وتنص المادة (3) من قانون محكمة أمن الدولة[1] رقم 17 لسنة 1959 بتعديلاته على ما يلي:

تختص محكمة أمن الدولة بالنظر في الجرائم المبينة أدناه التي تقع خلافاً لأحكام القوانين التالية أو ما يطرأ عليها من تعديل يتعلق بهذه الجرائم أو ما يحل محلها من قوانين:

1- الجرائم الواقعة على أمن الدولة الداخلي والخارجي المنصوص عليها في قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960. (أي المواد المواد 110 حتى 135 من قانون العقوبات).

3- الجرائم الواقعة خلافاً لأحكام قانون حماية أسرار ووثائق الدولة رقم (50) لسنة 1971.

6- الجرائم الواقعة على السلامة العامة المنصوص عليها في المواد من (157) إلى (168) من قانون العقوبات.

7- مخالفة أحكام المادة (195) من قانون العقوبات.

وتنص المادة 7/ب: من قانون المحكمة: «على الرغم مما ورد في قانون أصول المحاكمات الجزائية المعمول به للمدعي العام إصدار مذكرة توقيف بحق المشتكى عليه في الجنح الداخلة في اختصاص محكمة أمن الدولة لمدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً قابلة للتجديد إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك على أن لا تتجاوز مدة التجديد شهرين».

في حين أنه لا يجوز للضابطة العدلية بموجب قانون أصول المحاكمات الجزائية الاحتفاظ بالمشتكى عليه أكثر من 24 ساعة. وإذا بقي المشتكى عليه أكثر من 24 ساعة لوحق الموظف المسؤول بجريمة حجز الحرية الشخصية المنصوص في قانون العقوبات وهذا ما جاء في نص المادتين 112 و113 من القانون.

يتضح من ذلك أن المشرع الأردني يجيز توقيف الصحفي في الجنح التي تزيد عقوبتها على سنتين وفي الجنح التي تقل عن سنتين إذا كانت تلك الجريمة من اختصاص محكمة أمن الدولة.

وتنص المادة /114 من قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (9) لسنة 1961: «بعد استجواب المشتكى عليه يجوز للمدعي العام أن يصدر بحقه مذكرة توقيف لمدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً إذا كان الفعل المسند إليه معاقباً بالحبس لمدة تزيد على سنتين أو بعقوبة جنائية مؤقتة، وتوافرت الدلائل التي تربطه بالفعل المسند إليه، ويجوز له تجديد هذه المدة كلما اقتضت مصلحة التحقيق ذلك».

(1) نشر قانون محكمة أمن الدولة، رقم 17 لسنة 1959، بعدد الجريدة الرسمية 1429، بتاريخ 1959/7/1، ص 529.

مشروع قانون معدل لقانون محكمة أمن الدولة

المادة كما وردت في القانون الأصلي	التعديل المقترح	الأسباب الموجبة للتعديل	ملاحظات
المادة (3) من قانون محكمة أمن الدولة:- أ- تختص محكمة أمن الدولة بالنظر في الجرائم المبينة أدناه التي تقع خلافا لأحكام القوانين التالية أو ما يطرأ عليها من تعديل يتعلق بهذه الجرائم أو ما يحل محلها من قوانين:- 1 - الجرائم الواقعة على أمن الدولة الداخلي والخارجي المنصوص عليها في قانون العقوبات رقم 16 لسنة 1960	أ ـ الجرائم الواقعة على أمن الدولة الخارجي المنصوص عليها في المواد من (107) إلى (117) من قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960.	العودة إلى نص القانون الأصلي قبل تعديله بقانون مؤقت عام 2001.	((أي المواد من 110 حتى 153). ((تم توسيع اختصاص محكمة أمن الدولة هذا بالقانون المؤقت رقم 44 لسنة)). بالتعديل المقترح يعود اختصاص النظر في مخالفة المادة 118 إلى محكمة الجنايات مع أن المادة بحاجة إلى تعديل أيضا للبالغة في العقوبة. 118: «يعاقب بالاعتقال المؤقت مدة لا تقل عن خمس سنوات من اقدم على أعمال أو كتابات أو خطب لم تجزها الحكومة فعرض المملكة لخطر أعمال عدائية أو عكر صلاتها بدولة أجنبية أو عرّض الأردنيين لأعمال ثأرية تقع عليهم أو على أموالهم».
8 - الجرائم الواقعة على السلامة العامة المنصوص عليها في المواد من (157) إلى (168) من قانون العقوبات رقم 16 لسنة 1960.	ب ـ الجرائم الواقعة على أمن الدولة الداخلي المنصوص عليها في المواد من (135) إلى (149) من قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960.	إذا تم التعديل المقترح سيخرج اختصاص محكمة امن الدولة بهذه المادة التي تمت محاكمات عديدة خلافها: المادة 150 ونصها: كل كتابة وكل خطاب أو عمل يقصد منه أو ينتج عنه إثارة النعرات المذهبية أو العنصرية أو الحض على النزاع بين الطوائف ومختلف عناصر الآمة يعاقب عليه بالحبس مدة لا تقل عن ستة أشهر إلى ثلاث سنوات وبغرامة لا تزيد على خمسمائة دينار.	
جـ ـ الجرائم الواقعة خلافا لأحكام قانون حماية أسرار ووثائق الدولة رقم (50) لسنة 1971	شطب المادة	جعل الاختصاص في مخالفة هذا القانون للمحاكم المدنية أي محكمة الجنايات.	القانون ما زال مؤقتاً، ويجب عرضه على مجلس النواب.
ز ـ مخالفة أحكام المادة (195) من قانون العقوبات رقم 16 لسنة 1960	شطب المادة	جعل الاختصاص إلى المحاكم المدنية	

رابعًا: مشروع قانون معدل لقانون الإحصاءات العامة

(قانون مؤقت رقم 8 لسنة 2003)

المادة كما وردت في النص الأصلي للقانون	النص المقترح
سرية البيانات المادة-11 أ- تعتبر سرية جميع المعلومات والبيانات الإفرادية التي تقدم للدائرة والمتعلقة بأي مسح أو تعداد ولا يجوز لها أو لأي من العاملين لديها، تحت طائلة المسؤولية القانونية، اطلاع أي شخص أو جهة عامة أو خاصة عليها أو الكشف عنها، كلياً أو جزئياً، أو استخدامها لأي غرض غير إعداد الجداول الإحصائية. ب- تتقيد الدائرة عند نشرها للإحصاءات الرسمية بعدم إظهار أي بيانات إفرادية حفاظاً على سريتها ج- يتعين على كل موظف في الدائرة أداء القسم والتوقيع على تعهد يلتزم بموجبه بعدم إفشاء أو نشر أي معلومات أو بيانات إفرادية. د- على الدائرة اتخاذ الإجراءات الكفيلة بحماية البيانات التي يتم جمعها وحفظها في أماكن تتوافر فيها شروط الأمان والسلامة.	
المادة- 12: على الرغم مما ورد في الفقرة (أ) من المادة (11) من هذا القانون:- أ- يجوز استعمال البيانات الإفرادية لإثبات المخالفات التي ترتكب خلافاً لأحكام هذا القانون أو الأنظمة الصادرة بموجبه. ب- كما يجوز استعمال هذه البيانات إذا وافق الشخص أو الجهة التي تتعلق البيانات الإفرادية بأي منهما خطياً على ذلك.	
المادة- 13: يجوز للدائرة تزويد أي جهة بما تطلبه من بيانات أولية متوافرة لديها ومقابل بدل يحدده المدير العام وذلك لمقاصد الدراسة والتحليل العلمي على أن تقدم تلك الجهة تعهداً تلتزم فيه بهذه المقاصد شريطة أن تضمن الدائرة عدم شمول تلك البيانات لأي بيانات إفرادية حفاظاً على سريتها.	المادة-13: يجوز للدائرة تزويد أي شخص بما يطلبه من بيانات أولية متوافرة لديها شريطة أن تضمن الدائرة عدم شمول تلك البيانات لأي بيانات إفرادية حفاظاً على سريتها وذلك مقابل بدل يحدده مجلس الوزراء.

قائمة المراجع

أ - المراجع العربية

1. أمين، ناصر (2004). نظام القضاء المصري، مؤسسة أمين للمحاماة، 2004.
2. البرغوثي، بلال (2004). الحق في الاطلاع أو حرية الوصول إلى المعلومات، رام الله-فلسطين.
3. بكر، إبراهيم (1995). حقوق الإنسان في الأردن. مطابع المؤسسة الصحفية الأردنية (الرأي). عمّان.
4. البنك الدولي (2005). الحق في الإبلاغ، دور وسائل الإعلام الجماهيرية في التنمية الاقتصادية. الأهلية للنشر. عمّان-الأردن.
5. حسن، علي (1996). النصوص التشريعية المحكوم بعد دستوريتها. دار المطبوعات الجامعية - الاسكندرية-مصر.
6. روسو، دومينيك. (2006). مجلة القانون العام وعلم السياسة، العدد 1، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع والجزائرية للكتاب.
7. الزبيدي، خالد (2010). التزام الموظف العام بعدم إفشاء أسرار الوظيفة العامة في القانون الأردني (دراسة مقارنة)، بحث مقدم إلى المؤتمر العلمي الذي تقيمه كلية القانون في جامعة اليرموك، تحت عنوان المسؤولية المهنية للفترة من 13-15 نيسان 2010.
8. سامولا، رودني، (1995). حرية التعبير في مجتمع مفتوح. (ترجمة عبدالرؤوف كمال)، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، القاهرة-مصر.
9. شقير، يحيى (2001). الحريات الصحفية في الأردن، دراسة مقارنة في التشريعات. مطابع الدستور-عمان.
10. شقير، يحيى (2011) محرر. مقدمة في التشريعات والسياسة الإعلامية في الأردن. إصدار برنامج تدعيم الإعلام في الأردن - منظمة IREX بدعم من USAID.
11. العامري، ممدوح. (2008). العلاقة بين الصحافة الأردنية والأمن الوطني. (رسالة ماجستير غير منشورة)، جامعة الشرق الأوسط. عمان-الأردن.
12. علوان، محمد والموسى، محمد (2006). القانون الدولي لحقوق الإنسان، دار الثقافة، جـ 2.
13. عليوي، عمر. (2011). قانون حق الحصول على المعلومات في الأردن. (رسالة دكتوراة غير منشورة)، جامعة عين شمس-مصر.
14. ملكاوي، بشار. (2010). The New Law on Right to Access Information in Jordan، مؤتمر «المسؤولية المهنية» كلية القانون بجامعة اليرموك 13-15 نيسان 2010، إربد- الأردن.
15. المدهون، سعيد (2012) الحق في الحصول على المعلومات في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا: عرض عام لآخر التطورات والمستجدات في الأردن ولبنان والمغرب وتونس.
16. مندل، توبي (2003) حرية المعلومات، مسح قانوني مقارن، اليونسكو 2003.
17. مركز الأردن الجديد للدراسات، (2009). حق الحصول على المعلومات في التشريع الأردني. عمان.
18. منظمة المادة 19 (1997). إلقاء اللآئمة على الصحافة- أزمة الديمقراطية في الأردن، لندن.
19. نشرة تحالف الحوار الإقليمي (2012) للمضي قدماً بالوصول إلى المعلومة بمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا: تعزيز التحالفات والتشبيك بين مختلف الجهات المعنية في كل من الأردن ولبنان والمغرب وتونس.

ب - المراجع الأجنبية

1.**Arab Archives Institute, (2005).** *Summary of the study on access to information law in Jordan.* Amman, Jordan.

2.**Article 19 (1993).** *THE ARTICLE 19 FREEDOM OF EXPRESSION HANDBOOK.* London, UK.

3.**Article 19. (1995***). The Right to know. Article 19 and University of Pennsylvania Press.* London.

4.**Article 19. (1999).** *The Public's right to know: principles on Freedom of information legislation.* London,UK.

5.**Article 19**, (2005). *Memorandum on Jordanian draft Law on Guarantee of Access to Information.* London, UK.

6.Callamard, A. (2008**).** *Toward a third generation of activism for the right to freedom of information.* Mozambique.

7.Clayton, R. and Tomlinson, H. (2000). *The Law of Human Rights*, Oxford University Press.

8.Coliver, S. (1995) *The Right to know: human rights and access to reproductive health information.* Article 19 and University Of Pennsylvania Press.

9.Coliver**,** S. (2006). *Using the Right to Information as an Anti-Corruption Tool.* Published by Transparency International**.** Berlin, Germany.

10.**Comparative Media Law Journal** (2005). Number 5, January-June. Published by Legal Research Institute & National Mexican University.

11.**Danish Institute of Human Rights (2008).** *Openness and access to information*. Copenhagen, Denmark.

12.Daruwala, M. & Nayak, V. (2009). *Our Rights Our Information*. Empowering people to demand rights through knowledge, Commonwealth Human Rights Initiative.

13.Annenberg School for Communication, University of Pennsylvania (2006). *The Federal Institute for Access to Information in Mexico and a Culture of Transparency.* Project for global communication studies at School for Communications, University of Pennsylvania.

14.Hins, W. and Voorhoof, D (2007) *Access to State-Held Information as a Fundamental Right under the European Convention on Human Rights,* European Constitutional Law Review. Volume 3 Issue 01 February 2007.

15.Krug, P and Monroe E. P. (2002). *The legal environment for news media.* Pennsylvania University.

16.Kirby. M. (2006). *International Law-The Impact on National Constitutions*. In American University International Law Review, Volume 21 | Issue 3 Article 1, 2006.

17.Inter-American Court of Human Rights. Case No. 12.108, Marcel Claude Reyes and Others v. Chile. March 2006. *Claude Reyes and Others v. Chile*, 19 September 2006, Series C, No. 151

18.Malkawi, B. (2010). *The new law on right to access information in Jordan.*

مؤتمر «المسؤولية المهنية» كلية القانون بجامعة اليرموك 15-13 نيسان 2010، إربد، الأردن.

19.Mendel, T. (2011). *Amending Access to Information Legislation: Legal and Political Issues*, The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.

20.Mendel, T. (2003). *Freedom of information, a comparative legal survey.* UNESCO

21.Mendel, T. (2008). *Implementation of the Right to Information*: Lessons for India from Canada, Mexico and South Africa. June 2008.

22.Novel, A. S. (2006). *Press Freedom and Poverty*. An analysis of the correlations between the freedom

of the press and various aspects of human security, poverty and governance, UNESCO-CPHS Research Project to be released in July 2006 by UNESCO and the Center for Peace and Human Security, Sciences Po, Paris. World Press Freedom Day 2006 – May the 1st. Colombo, Sri Lanka.

23. **Open Society Institute.** (2006). *Transparency & silence. A survey of access to information laws and practices in fourteen countries.* Central European University Press. Budapest. Hungary.

24. The Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights. 28 September 1984, E/CN.4/1985/4, Available online: *http://www.unhcr.org/refworld/docid/4672bc122.html*

25. Valdivina, J. (2005). Regulatory agencies that oversee the right to access public information. In *Comparative Media Law Journal*, Number 5, January-June 2005. Published by Legal Research Institute & National Mexican University.

26. Voorhoof, D. (2007). *Comparative Media Law*, Collection of Materials. Wetbock.be. Belgium.

27. Voorhoof, D. (2011). *European Media Law.* Collection of materials. Knops Publishing. Belgium.

28. Wadham, J. and Crossman, G. (1998). *Your Rights.* 7th edition. Liberty.

29. Welsh, T. Greenwood, W. (2001). *Essential Law for Journalists.* Butterworths, 6th ed. London.UK

30. **The World Bank,** *Governance and development*, 1st ed, World Bank publication, Washington, D.C., April 1992, p. 39 et seq. Available at:
(http://wwwwds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1999/09/17/000178830_98101911081228/Rendered/PDF/multi_page.pdf)

31. **WBI DEVELOPMENT STUDIES,** *The right to tell, the role of mass media in economic development,* The World Bank Washington, D.C. 2002.

ج - مراجع على شبكة الإنترنت:

1-http://www.achrs.org/images/stories/news/pdf/access_information.pdf .

2-http://www.article19.org/pdfs/publications/ukraine-foi-report.pdf.

3-http://www.article19.org/pdfs/publications/malaysia-a-haze-of-secrecy.pdf.

4-http://www.article19.org/pdfs/publications/russia-the-forbidden-zone.pdf.

5-http://www.article19.org/pdfs/publications/freedom-of-information-humanitarian-disasters.pdf.

6-http://www.article19.org/data/files/pdfs/reports/access-to-environmental-information-in-china-evaluation-of-local-compliance.pdf.

7-http://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/joburgprinciples.pdf .

8-http://www.cartercenter.org/peace/americas/information.html.

9-http://en.ejo.ch/2647/ethics/fighting-corruption-with-press-freedom.

10- http://www.legislation.gov.uk/uksi/2004/3391/contents/made.

11-http://www.lob.gov.jo/ui/bylaws/search_no.jsp?no=37&year=2005.

12-http://books.google.jo/books/about/Constitutional_Protection_of_Human_Right.html?id=6J_OOh8ZJzAC&redir_esc=y.

13-http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/index.htm.

14-http://www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Pages/OpinionIndex.aspx.

15-http://www.osce.org/fom/41439.

16-http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf.
17-www.unep.org/gc/gcss-x/download.asp?ID=1199.
18-http://www.unep.org/gc/gc25/working-docs.asp.
19-http://www.unep.org/pdf/UgandaCaseStudy.pdf .
20-http://www.giswatch.org/sites/default/files/Jordan.pdf .
21-http://www.giswatch.org/2012-internet-and-corruption.
22-http://www.transparency.org.pk/documents/FIO.pdf.
23-http://www.uncsd2012.org/rio20/index.php?page=view&type=510&nr=227&menu=20.
24-http://www.unep.org/dec/onlinemanual/Enforcement/InstitutionalFrameworks/PublicAccesstoInformation/Resource/tabid/973/Default.aspx.
25-http://www1.umn.edu/humanrts/arab/COHR2000-38.htm.

الملاحق

1- قانون ضمان حق الحصول على المعلومات لسنة 2007

المادة -1 يسمى هذا القانون (قانون ضمان حق الحصول على المعلومات لسنة 2007) ويعمل به من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية.
المادة - 2 يكون للكلمات والعبارات التالية حيثما وردت في هذا القانون المعاني المخصصة لها أدناه ما لم تدل القرينة على غير ذلك: - - أي بيانات شفوية أو مكتوبة أو سجلات أو إحصاءات أو وثائق مكتوبة أو مصورة أو مسجلة أو مخزنة إلكترونياً أو بأي طريقة وتقع تحت إدارة المسؤول أو ولايته. - أي معلومات شفوية أو وثائق مكتوبة أو مطبوعة أو مختزلة أو مخزنة إلكترونياً أو بأي طريقة أو مطبوعة على ورق مشمع أو ناسخ أو أشرطة تسجيل أو الصور الشمسية والأفلام أو المخططات أو الرسوم أو الخرائط أو ما يشابهها والمصنفة على أنها سرية أو وثائق محمية وفق أحكام التشريعات النافذة. -أي معلومات غير مصنفة تقع تحت إدارة المسؤول أو ولايته. -الوزارة أو الدائرة أو السلطة أو الهيئة أو أي مؤسسة عامة أو مؤسسة رسمية عامة أو الشركة التي تتولى إدارة مرفق عام. -رئيس الوزراء أو الوزير أو الرئيس أو المدير العام للدائرة. -مجلس المعلومات المؤلف بمقتضى أحكام هذا القانون. -رئيس المجلس: (وزير الثقافة) - مفوض المعلومات:مدير عام دائرة المكتبة الوطنية بالإضافة لوظيفته.
المادة - 3 أ- يؤلف بموجب هذا القانون مجلس يسمى (مجلس المعلومات) ويشكل على النحو التالي: - 1 - وزير الثقافة رئيساً 2 - مفوض المعلومات نائباً للرئيس 3 - أمين عام وزارة العدل عضواً 4 - أمين عام وزارة الداخلية عضواً 5 - أمين عام المجلس الأعلى للإعلام عضواً 6 - مدير عام دائرة الإحصاءات العامة عضواً 7 - مدير عام مركز تكنولوجيا المعلومات الوطني عضواً 8 - مدير التوجيه المعنوي في القوات المسلحة عضواً 9 - المفوض العام لحقوق الإنسان عضواً ب- لا يتقاضى رئيس وأعضاء المجلس أي مكافآت من خزينة الدولة.

المادة - 4: يتولى المجلس المهام والصلاحيات التالية: -
أ- ضمان تزويد المعلومات إلى طالبيها في حدود هذا القانون.
ب- النظر في الشكاوى المقدمة من طالبي الحصول على المعلومات والعمل على تسوية هذه الشكاوى وفقا لتعليمات يصدرها لهذه الغاية.
ج- اعتماد نماذج طلب المعلومات.
د- إصدار النشرات والقيام بالأنشطة المناسبة لشرح وتعزيز ثقافة الحق في المعرفة وفي الحصول على المعلومات.
هـ- إقرار التقرير السنوي حول إعمال حق الحصول على المعلومات المقدم من مفوض المعلومات ورفعه إلى رئيس الوزراء.

المادة - 5
أ- يجتمع المجلس مرة واحدة على الأقل في الشهر أو كلما دعت الحاجة إلى ذلك بدعوة من الرئيس أو نائبه عند غيابه أو بناء على طلب مقدم من أربعة من أعضاء المجلس على الأقل لبحث الأمور المحددة في هذا الطلب.
ب- يكون الاجتماع قانونياً بحضور ما لا يقل عن خمسة أعضاء على أن يكون من بينهم الرئيس أو نائبه، وتتخذ القرارات بالإجماع أو بأكثرية أصوات أعضاء المجلس.
ج-للمجلس دعوة أي شخص من ذوي الاختصاص والخبرة لحضور اجتماعاته دون أن يكون له حق التصويت عند اتخاذ قراراته.

المادة - 6
أ- يتولى مفوض المعلومات المهام والصلاحيات التالية: -
1. إعداد نماذج طلب المعلومات بالتعاون مع الدائرة وتقديمها إلى المجلس.
2. إعداد التعليمات المتعلقة بقبول الشكاوى وإجراءات تسويتها وتقديمها إلى المجلس لإصدارها.
3. تلقي الشكاوى من مقدمي طلبات الحصول على المعلومات وتقديمها إلى المجلس لتسويتها.
4. القيام بالإجراءات الإدارية والمهنية اللازمة لتنفيذ المهام والصلاحيات المنوطة به.

ب- تقوم دائرة المكتبة الوطنية بتوفير الخدمات الإدارية والمهنية اللازمة لتأدية المهام والمسؤوليات المنوطة بالمجلس ومفوض المعلومات بموجب أحكام هذا القانون.

المادة - 7: مع مراعاة أحكام التشريعات النافذة، لكل أردني الحق في الحصول على المعلومات التي يطلبها وفقاً لأحكام هذا القانون إذا كانت له مصلحة مشروعة أو سبب مشروع.

المادة-8: على المسؤول تسهيل الحصول على المعلومات، وضمان كشفها دون إبطاء وبالكيفية المنصوص عليها في هذا القانون.

المادة - 9:
أ- يقدم طلب الحصول على المعلومات وفق الانموذج المعتمد لهذه الغاية متضمناً اسم مقدم الطلب ومكان إقامته وعمله وأي بيانات أخرى يقررها المجلس.
ب- يحدد مقدم الطلب موضوع المعلومات التي يرغب في الحصول عليها بدقة ووضوح.
ج- على المسؤول إجابة الطلب أو رفضه خلال ثلاثين يوماً من اليوم التالي لتاريخ تقديمه.
د- يشترط في حال رفض الطلب أن يكون القرار معللاً ومسبباً، ويعتبر الامتناع عن الرد ضمن المدة المحددة قراراً بالرفض.

المادة - 10: لا يجوز طلب المعلومات التي تحمل طابع التمييز الديني أو العنصري أو العرقي أو التمييز بسبب الجنس أو اللون.
المادة - 11: أ- يتحمل مقدم الطلب الكلفة المترتبة على تصوير المعلومات المطلوبة بالوسائل التقنية أو نسخها ويجري اطلاع مقدم الطلب على المعلومات إذا كانت محفوظة بصورة يتعذر معها نسخها أو تصويرها. ب- إذا كان جزء من المعلومات المطلوبة مصنفاً، والجزء الآخر غير مصنف فتتم إجابة الطلب بحدود المسموح به وفقاً لأحكام هذا القانون. ج- إذا كانت المعلومات مصنفة، فيجب أن يكون تصنيفها سابقاً على تاريخ طلب الحصول عليها.
المادة -12: إذا كانت المعلومات المطلوبة غير متوفرة أو تم إتلافها لمرور الزمن فيتعين على المسؤول بيان ذلك لمقدم الطلب.
المادة -13: مع مراعاة أحكام التشريعات النافذة، على المسؤول أن يمتنع عن الكشف عن المعلومات المتعلقة بما يلي: - أ- الأسرار والوثائق المحمية بموجب أي تشريع آخر. ب- الوثائق المصنفة على أنها سرية ومحمية والتي يتم الحصول عليها باتفاق مع دولة أخرى. ج- الأسرار الخاصة بالدفاع الوطني أو امن الدولة، أو سياستها الخارجية. د- المعلومات التي تتضمن تحليلات أو توصيات أو اقتراحات أو استشارات تقدم للمسؤول قبل أن يتم اتخاذ قرار بشأنها، ويشمل ذلك المراسلات والمعلومات المتبادلة بين الإدارات الحكومية المختلفة حولها. هـ- المعلومات والملفات الشخصية المتعلقة بسجلات الأشخاص التعليمية أو الطبية أو السجلات الوظيفية أو الحسابات أو التحويلات المصرفية أو الأسرار المهنية. و- المراسلات ذات الطبيعة الشخصية والسرية سواء كانت بريدية أو برقية أو هاتفية أو عبر أي وسيلة تقنية أخرى مع الدوائر الحكومية والإجابات عليها. ز- المعلومات التي يؤدي الكشف عنها إلى التأثير في المفاوضات بين المملكة وأي دولة أو جهة أخرى. ح- التحقيقات التي تجريها النيابة العامة أو الضابطة العدلية أو الأجهزة الأمنية بشأن أي جريمة أو قضية ضمن اختصاصها وكذلك التحقيقات التي تقوم بها السلطات المختصة للكشف عن المخالفات المالية أو الجمركية أو البنكية ما لم تأذن الجهة المختصة بالكشف عنها. ط- المعلومات ذات الطبيعة التجارية أو الصناعية أو المالية أو الاقتصادية والمعلومات، عن العطاءات أو البحوث العلمية أو التقنية التي يؤدي الكشف عنها إلى الإخلال بحق المؤلف والملكية الفكرية أو بالمنافسة العادلة والمشروعة أو التي تؤدي إلى ربح أو خسارة غير مشروعين لأي شخص.
المادة -14: أ- على كل دائرة ان تقوم بفهرسة وتنظيم المعلومات والوثائق التي تتوافر لديها حسب الأصول المهنية والفنية المرعية وتصنيف ما يتوجب اعتباره منها سرياً ومحمياً حسب التشريعات النافذة خلال مدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر من تاريخ نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية. ب- في حال عدم استكمال تنفيذ أحكام الفقرة (أ) من هذه المادة خلال المدة الواردة فيها، يتعين على المسؤول الحصول على موافقة رئيس الوزراء لتمديدها لمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر أخرى.

المادة -15-: عند تولي مدير عام دائرة المكتبة الوطنية مهام مفوض المعلومات بالإضافة لوظيفته تنحصر مسؤوليته القانونية فيما يتعلق بالمعلومات المحفوظة في دائرته.
المادة -16-: للمسؤول أن يفوض أياً من صلاحياته المنصوص عليها في هذا القانون لأي من كبار موظفي الدائرة على أن يكون التفويض خطياً ومحدداً.
المادة -17-: أ- تختص محكمة العدل العليا بالنظر في قرار رفض طلب الحصول على المعلومات على أن تقدم الدعوى من مقدم الطلب ضد المسؤول خلال (30) يوماً من اليوم التالي لتاريخ انتهاء المدة الممنوحة بموجب هذا القانون لإجابة الطلب أو رفضه أو الامتناع عن الرد عليه. ب- يجوز لمقدم الطلب تقديم شكوى ضد المسؤول إلى المجلس بواسطة مفوض المعلومات في حال رفض طلبه أو امتناع المسؤول عن إعطاء المعلومات المطلوبة خلال المدة المقررة قانوناً. ج- على المجلس أن يصدر قراره في الشكوى خلال ثلاثين يوماً من تاريخ ورودها وإلا اعتبرت الشكوى مرفوضة وتقطع الشكوى ميعاد الطعن الموجه ضد المسؤول المنصوص عليه في الفقرة (أ) من هذه المادة ويبدأ سريان مدة الطعن من تاريخ تبليغ مقدم الشكوى رفض شكواه الصريح أو من تاريخ انقضاء المدة لإصدار قرار المجلس في الشكوى.
المادة -18-: يحدد مقدار أي بدل تستوفيه الدائرة مقابل تصوير المعلومات المطلوبة أو نسخها بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب المجلس.
المادة -19-: يصدر مجلس الوزراء الأنظمة اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون بما في ذلك نظام تحدد فيه الوثائق المحمية التي يجوز الكشف عنها والتي مضى على حفظها مدة لا تقل عن ثلاثين سنة.
المادة -20-: رئيس الوزراء والوزراء مكلفون بتنفيذ أحكام هذا القانون.

2 -جدول بأسماء الدول التي أقرت قوانين للحصول على المعلومات مبيناً سنة إقرار القانون من الأقدم للأحدث واسمه بالإنجليزية:

Freedom of Information laws in Chronological order

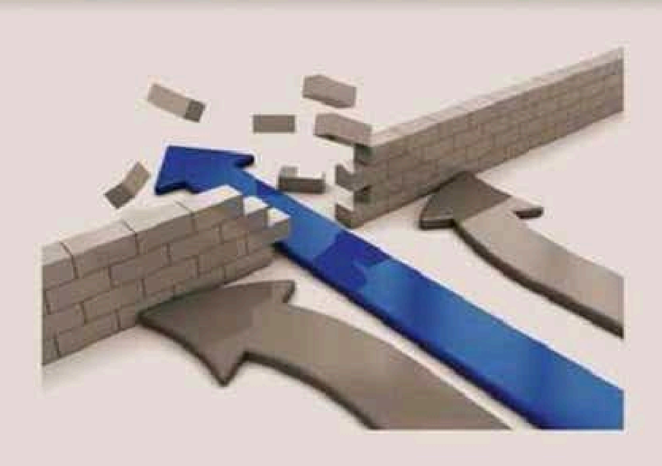
Ranking	Country name	Year of formal approval or formal adoption of the FOIA	Name of the law
1	Sweden	1766	Freedom of the press act
2	Colombia	1888	Law Ordering the Publicity of Off. Acts and Documents
3	Finland	1951	Act on the openness of government activities
4	United States	1966	Freedom of information act
5	Denmark	1970	Access to public administration files act
6	Norway	1970	Freedom of information act
7	France	1978	Law on freedom of access to administrative documents
8	Netherlands	1978	Act on public access to government information
9	Australia	1982	Freedom of information act
10	New Zealand	1982	Official information act
11	Canada	1983	
12	Greece	1986	Code of administrative procedure
13	Austria	1987	Federal law on the duty to furnish information
14	Italy	1990	Law on administrative procedure and the right of access
15	Hungary	1992	Act on the protection of pers. data and public access to information
16	Ukraine	1992	Law on information
17	Spain	1992	Law on Rules for Public Information
18	Portugal	1993	Law on access to administrative documents
19	Belgium	1994	Law on the right of access to administrative documents
20	Belize	1994	Freedom of information act
21	Hon Kong	1995	Code on Access to Information
22	Iceland	1996	Iceland 1996 Information act
23	South Korea	1996	Act on disclosure of information by public agencies
24	Thailand	1997	Official information act
25	Uzbekistan	1997	Law on the principles and guarantees of FOI
26	Ireland	1997	Ireland 1997 Freedom of information act
27	Latvia	1998	Law on freedom of information
28	Israel	1998	Freedom of Information Law
29	Albania	1999	Law on right to information for official documents
30	Czech Republic	1999	Law on free access to information
31	Georgia	1999	General administrative code chapter III, Freedom of information.

Ranking	Country name	Year of formal approval or formal adoption of the FOIA	Name of the law
32	Liechtenstein	1999	Liechtenstein Information act
33	Bulgaria	2000	APIA: Access to public information act
34	Lithuania	2000	Law on the provision of information to the public
35	Moldova	2000	Moldova 2000 Law on access to information
36	Estonia	2000	Public information act
37	South Africa	2000	Promotion of Access to Information Act
38	United Kingdom	2000	Freedom of information act
39	Bosnia & Herzegov.	2001	Freedom of access to information act
40	Panama	2001	Law on transparency in public administration
41	Poland	2001	Law on access to public information
42	Romania	2001	law on Freedom of Information
43	Angola	2002	Access to administrative document
44	Jamaica	2002	Access to information act
45	Mexico	2002	Fed. transparency and access to publ. govt. information law
46	Pakistan	2002	Freedom of information ordinance
47	Tajikistan	2002	Law on information
48	Zimbabwe	2002	Access to information and privacy protection act
49	Peru	2002	Law of transparency and access to public information
50	Argentina	2003	Access to Public Information Regulation
51	Armenia	2003	Law on freedom of information Kosovo 2003 Law on access to official documents
52	Croatia	2003	Act on the right of access to information
53	Kosovo	2003	Law on Access to Official Documents
54	Ghana	2003	Right to Information Bill
55	Slovenia	2003	Access to public information act
56	St Vincent & Grenad.	2003	Freedom of information act
57	Turkey	2003	Law on right to information
58	Antigua/Barbuda	2004	Freedom of information act
59	Dominican Republic	2004	Law on access to information
60	Ecuador	2004	Organic Law on Transparency and Access to Public Info.
61	Serbia	2004	Serbia 2004 Law on free access to information of public interest
62	Switzerland	2004	Federal law on the principle of administrative transparency
63	Azerbaijan	2005	Law on access to information
64	India	2005	RTI: Right to information act

Ranking	Country name	Year of formal approval or formal adoption of the FOIA	Name of the law
65	Montenegro	2005	Law on free access to information
66	Taiwan	2005	Freedom of government information law
67	Germany	2005	Act to regulate access to federal government information
68	Uganda	2005	Access to information act
69	Honduras	2006	Transparency and Access to Public Information Law
70	Macedonia	2006	Law on free access to information of public character
71	Jordan	2007	Access to information law
72	Kyrgyzstan	2007	Access to information law
73	Nepal	2007	Right to Information Act
74	Nicaragua	2007	Law on Access to Public Information
75	China	2007	Open government information regulations
76	Cayman Islands	2007	
77	Bangladesh	2008	Right to information act
78	Chile	2008	2008 Law of Transparency of the Public Function and Access
79	Indonesia	2008	Freedom of information law
80	Guatemala	2008	Law for free access to public information
81	Uruguay	2008	Law on the right of access to public information
82	Cook Islands	2009	Official information act
83	Russia	2009	Law On providing access to information on the activities of government
84	Ethiopia	2010	Freedom of the mass media and access to information
85	Guinea [Conakry]	2010	Organic law on the right of access to public information
86	Liberia	2010	Freedom of information act
87	Malaysia	2010	Freedom of Information Enactment
88	El Salvador	2011	Law on Access to Public Information
89	Nigeria	2011	Freedom information bill
90	Mongolia	2011	Freedom of information Law
91	Brazil	2011	Law of Information Access
92	Tunisia	2012	Decree Law –on access to governmental documents
93	Yemen	2012	Law of the Right of Access to Information

The Jordanian Access to Information Law

A comparative study with the International Standards



مركز القدس للدراسات السياسية

Amman Office
7, Haifa St. Jabal Al-Hussein
P.O.Box: 213566 Amman 11121
Tel : +962 6 5651931/2
Fax : +962 6 567 4868
amman@alqudscenter.org

Beirut Office
Hamra St. Mizan Building
P.O.Box :113-6684
Tel : +961 1 750282
Fax : +961 1 750281
beirut@alqudscenter.org

www.alqudscenter.org